

Retten til et miljø som sikrer helsen

I hvilken utstrekning vil helseskader som følge av lokal luftforurensning kunne gi grunnlag for søksmål etter Grunnloven § 112?

Kandidatnummer: 691

Leveringsfrist: 25. november 2015

Antall ord: 16284



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Introduksjon	1
1.2	Presiseringer og avgrensninger	1
1.2.1	Forurensning	1
1.2.2	Prosessregler etter tvisteloven	2
1.3	Fremstillingen videre	2
2	EN LUFTKVALITET SOM SIKRER HELSEN.....	2
2.1	Innledning	2
2.2	Historisk	2
2.3	Retten til et miljø som sikrer helsen.....	4
2.3.1	Trusler mot en luftkvalitet som sikrer helsen	4
2.3.2	Konsekvenser på helsen.....	6
2.3.3	Luftkvalitetsstandarden	8
2.3.4	Unntakstilfeller	15
2.3.5	Rettighetssubjektet.....	18
2.3.6	Plikter etter Grunnloven § 112	18
2.4	Retten til miljøinformasjon	24
2.4.1	Utgangspunktet	24
2.4.2	Informasjon om luftkvaliteten	24
2.4.3	Rettighetssubjektet.....	25
2.4.4	Pliktsubjektet	26
2.4.5	Plikter.....	26
3	DOMSTOLSPRØVING AV GRUNNLOVEN § 112	30
3.1	Innledning	30
3.2	Domstolskontroll med lovgivning	30
3.3	Håndhevbar rettighetsbestemmelse?	32
4	LUFTKVALITETEN I OSLO: GRUNNLAG FOR SØKSMÅL?	35
4.1	Innledning	35
4.2	Avgrensning	36
4.3	Luftkvaliteten i hovedstaden.....	36
4.3.1	Nitrogendioksid	37
4.3.2	Svevestøv.....	38

4.3.3	Svoveldioksid	40
4.3.4	Konklusjon.....	40
4.4	Søksmål etter Grunnloven § 112 på grunn av farlig luftforurensning	42
4.4.1	Innledning	42
4.4.2	Vurderingstemaet.....	42
4.4.3	Folkehelseloven	43
4.4.4	Forurensningsloven	45
4.4.5	Forurensningsforskriften del 3, kapittel 7.....	47
4.4.6	Produktkontrollloven	49
4.4.7	Produktforskriften.....	49
4.4.8	Vegtrafikkloven	50
4.4.9	Kjøretøyforskriften	50
4.4.10	Forskrift om tekniske krav til byggverk	51
4.4.11	Konklusjon.....	51
5	AVSLUTNING.....	52
5.1	Oppsummering.....	52
5.2	Rettspolitiske betraktninger	53
	KILDELISTE	54

1 Innledning

1.1 Introduksjon

Grunnloven § 112 første ledd, første punktum lyder «enhver har rett til et miljø som sikrer helsen». Tredje ledd viser at det er statens myndigheter som «skal iverksette tiltak» som gjennomfører denne rettigheten. Samtidig fastslo Riksrevisjonen i sin rapport av 24. november 2015, at luftkvaliteten i norske byer ikke samsvarer med nasjonale mål.¹ Den 2. oktober 2015 ble Norge dømt av EFTA-domstolen for ikke å ha oppfylt EØS-direktivet om lokal luftkvalitet: Landets største byer hadde for høy luftforurensning i tidsperioden 2009-2012.² Luftforurensning blir av Verdens helseorganisasjon sett på som den fremste årsaken til uønskede helseeffekter i verden.³ I følge Det europeiske miljøbyrå led 1473 mennesker for tidlig død i Norge i 2011 på grunn av partikkelforurensning.⁴ Spørsmålet denne oppgaven skal besvare er om helseskader på grunn av lokal luftforurensning kan være grunnlag for søksmål etter Grunnloven § 112.

1.2 Presiseringer og avgrensninger

1.2.1 Forurensning

Med *forurensning* menes i denne oppgaven «tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen», «støy og rystelser», «lys og annen stråling i den utstrekning forurensningsmyndigheten bestemmer» og «påvirkning av temperaturen som er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet», slik den er legaldefinert i forurensningsloven § 6 første og annet ledd. Denne oppgaven vil imidlertid fokusere på tilførsel av gassene svoveldioksid (SO₂), nitrogendioksid (NO₂) og partiklene PM₁₀ og PM_{2,5} (svevestøv) til luft. Dette begrunnes først og fremst i at det er denne luftforurensningen som i dag anses som den største trussel mot en

¹ Riksrevisjonen (2015) s. 102

² EFTA Surveillance Authority v. The Kingdom of Norway

³ Folkehelseinstituttet (2013) s. 7

⁴ Det europeiske miljøbyrå (2014) s. 55

god luftkvalitet.⁵ Det var videre nivåene av denne forurensningen Norge ble dømt for ikke å ha overholdt etter EØS-direktivet om lokal luftkvalitet jf. forurensningsforskriften § 7-6.⁶

1.2.2 Prosessregler etter tvisteloven

Selv om denne oppgaven skal se nærmere på *grunnlaget for søksmål* etter Grunnloven § 112, vil den ikke drøfte om prosessforutsetningene for et slikt søksmål er tilstede etter tvisteloven. Dette begrunnes først og fremst i tidshensyn og ordbegrensningen.

1.3 Fremstillingen videre

Denne oppgaven er delt i tre deler: *Først* skal jeg se på rett til «et miljø som sikrer helsen» i et luftforurensningsperspektiv og til informasjon om luftforurensning etter Grunnloven § 112 første og annet ledd. I *del to* skal jeg se nærmere på og diskutere om borgeren og organisasjoner kan anvende Grunnloven § 112 som selvstendig rettsgrunnlag for domstolen. *Til slutt* vil jeg se nærmere på luftkvaliteten i Oslo kommune, dernest drøfte om denne danner grunnlag for søksmål etter Grunnloven § 112.

2 En luftkvalitet som sikrer helsen

2.1 Innledning

Dette kapitlet skal se nærmere på hvilken luftforurensning som er forenelig med retten «til et miljø som sikrer helsen» etter Grunnloven § 112 første ledd, første punktum. Dette beror på hvilke rettigheter og plikter som kan utledes av bestemmelsen. Jeg skal også redegjøre for rettighetene og pliktene etter bestemmelsens annet ledd. Først skal det kort redegjøres for den historiske bakgrunnen for vedtakelsen av denne miljøbestemmelsen i Grunnloven.

2.2 Historisk

⁵ Miljødirektoratet, <http://www.miljostatus.no/Tema/Luftforurensning/Lokal-luftforurensning/> Sist lest: 06.10.2015

⁶ EFTA Surveillance Authority v. The Kingdom of Norway

På 1970- og 80-tallet ble det fremmet flere forslag om vedtak om en miljøvernbestemmelse i Grunnloven. Disse ble ikke vedtatt. Etter publiseringen av Brundtlandkommisjonens rapport om *Vår felles fremtid* i 1987 og anbefaling fra FNs Verdenskommisjon for miljø og utvikling, vokste det seg frem en politisk vilje for vedtakelse av miljøvernbestemmelsen § 110 b. Den ble foreslått i 1988, så vedtatt i 1992. I mai 2014 ble bestemmelsen vedtatt endret til § 112 med fornyet språkdrakt og endret tredje ledd.

Grunnloven § 110 b, i dag § 112, bygger i hovedsak på de plikter Verdenskommisjon for miljø og utvikling mente staten var forpliktet til for sine egne borgere og andre stater. De kan i korte trekk oppsummeres i fire punkter:

1. «Opprettholdelse av biologisk mangfold ved å sikre overlevelsen til og fremme beskyttelsen av alle arter innen flora og fauna i deres naturlige leveområder»,
2. «overholde prinsippet om optimalt bærekraftig utbytte i utnyttelsen av levendena-turressurser og økosystemer»,
3. «forhindre eller stanse betydelig forurensning av eller skade på miljøet» og «fastsette de nødvendige standarder for miljøvern» og
4. «gjennomføre eller kreve forhåndsvurderinger for å sikre at nye omfattende tiltak» i naturen og «offentliggjøre all relevant informasjon straks i tilfelle av skadelig eller mulig skadelig utslipp av forurensende stoffer». ⁷

Disse pliktene ble gjenspeilet i bestemmelsens ordlyd, særlig i dens første og annet ledd.⁸ Grunnlovsgiver ville samtidig «understreke at rett til en viss miljøkvalitet er en grunnleggende menneskerettighet» og mente at dette burde «uttrykkes gjennom vedtak av en særskilt grunnlovsbestemmelse».⁹ Denne rettigheten ville blant annet «grunnlovfeste retningslinjer for Stortingets lovgivende myndighet», være «et viktig moment ved tolkingen av regelverk som Stortinget selv har vedtatt eller gitt hjemmel for», «legge bånd på forvaltningen ved å være retningsgivende når et forvaltningsorgan utøver myndighet etter fritt skjønn» og være det «som skal anvendes når det gjelder miljøproblemer som lovgiverne ikke har tatt stilling til».¹⁰

⁷ Innst. S. nr. 163 (1991-92) s. 4

⁸ Graden av gjenspeiling diskuteres ikke her

⁹ Innst. S. nr. 163 (1991-92) s. 5

¹⁰ ibid. s. 6

Fauchald viste likevel i sin juridiske analyse av Grunnloven § 110 b at den «har hatt liten rettslig og rettspolitikk betydning. Dette gjelder for alle myndigheter; både lovgivende, utøvende og dømmende».¹¹ Han viser at det kan være begrunnet i den manglende «systematiske oppfølging av bestemmelsen hos lovgiver, forvaltning eller domstoler».¹²

I forbindelse med revidering av Grunnloven til dens 200-års jubileum, stilte Menneskerettighetsutvalget seg bak Fauchalds konklusjon og pekte samtidig på de store menneskeskapte miljøutfordringene Norge og verden står ovenfor.¹³ Menneskerettighetsutvalget skriver at «retten til et sunt miljø er minst like viktig for individets eksistens og livsutfoldelse som de øvrige menneskerettigheter».¹⁴ Menneskerettighetsutvalget mente derfor at tredje ledd burde tydeliggjøre plikten statens myndigheter har til å følge opp retten til et sunt miljø. Tredje ledd ble derfor endret til «statens myndigheter skal iverksette tiltak» som gjennomfører bestemmelsens grunnsetninger.

2.3 Retten til et miljø som sikrer helsen

Jeg går dermed over i redegjørelsen av rettigheten i Grunnloven § 112 første ledd, første punktum. Den lyder at enhver har «rett til et miljø som sikrer helsen». Luften faller naturlig inn i begrepet «miljøet». Tredje ledd viser videre at «statens myndigheter skal iverksette tiltak» som gjeninnfører denne rettigheten. Slik ordlyden er formulert, tyder det på at det finnes *trusler* mot miljøet som skal sikre helsen. Jeg vil først se på hvilke trusler dette er.

2.3.1 Trusler mot en luftkvalitet som sikrer helsen

Spørsmålet er dermed hva lovgiver anser som trusler mot en luftkvalitet som sikrer helsen. Hverken ordlyden i eller forarbeidene til Grunnloven § 112 viser hva som truer retten til et miljø som sikrer helsen. Folkehelseloven, som skal «fremme befolkningens helse ... og miljømessige forhold» og bidrar til å operasjonalisere deler av Grunnloven § 112, peker på «fak-

¹¹ Fauchald (2007) s. 82

¹² *ibid.*

¹³ Dokument 16 (2011–2012) s. 244-246

¹⁴ *ibid.* s. 51 og s. 245

torer i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen».¹⁵ Disse faktorene er i folkehelseloven § 8 blant annet definert som biologiske, kjemiske og fysiske miljøfaktorer. Dette innebærer utslipp av giftig kjemikalier, sterk lys og støy og spredning av virus og bakterier til atmosfære. Forarbeidene viser spesielt at «viktigste forurensningskildene er utslipp fra motorer, fyring og industrielle prosesser, i tillegg til svevestøv fra veislitasje og naturen og luftforurensning fra andre regioner».¹⁶ Dette viser at lovgiver anser luftforurensning av kjemikalier og partikler som den viktigste trusselen mot et miljø som sikrer helsen

Forurensningsloven § 1 annet ledd viser at «forurensninger» kan føre «til helseskade, går ut over trivselen eller skader naturens evne til produksjon og selvfornyelse». I forurensningsloven § 6 viser lovgiver blant annet at til «tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft» og «støy og rystelser» til «skade eller ulempe for miljøet» er forurensning. En naturlig forståelse av ordlyden, inkluderer forurensningsloven de «biologiske, kjemiske og fysiske» miljøfaktorene i folkehelseloven § 8. Forurensningsloven viser derimot ikke hvilke faktorer den anser som den største trusselen mot miljøet som sikrer helsen.

I Prop. 1 S (2015–2016) bekrefter Miljødepartementet at luftforurensningen i «norske byar kjem blant anna av utslepp frå mange bilar konsentrerte på eitt område, og mange personar som fyrer med ved eller olje på kalde vinterdagar».¹⁷ Dette viser at myndighetene anser blant annet luftforurensning av kjemikalier og partikler som den fremste trusselen mot et miljø som sikrer helsen. Dette innebærer derfor utslipp av svoveldioksid, nitrogendioksid og svevestøv, som denne oppgaven fokuserer på. Spørsmålet er dermed om lovgivers trusselbilde samsvarer med kunnskapen som foreliggende i dag.

I Rapport 2013:9 viser Miljødirektoratet og Folkehelseinstituttet, basert på foreliggende kunnskap, at høye konsentrasjoner av svoveldioksid, nitrogendioksid og svevestøv i atmosfæren er trusler mot retten til et miljø som sikrer helsen.¹⁸ Norsk Institutt for Luftforskning, som overvåker luftkvaliteten kontinuerlig i Norge, viser at i dag er eksosutslipp fra kjøretøy, slitasje fra vei, dekk og bremses, vedfyring og strøsand som gir størst luftforurensning av nitrogen-

¹⁵ Prop.90 L (2010–2011) s. 25–26, s. 58–60 og folkehelseloven § 1

¹⁶ Prop. 90 L (2010–2011) s. 26–27

¹⁷ Prop. 1 S (2015–2016) s. 207

¹⁸ Folkehelseinstituttet (2013)

dioksid og svevestøv.¹⁹ Noe mindre luftforurensning kommer fra skipstrafikken, industri og langtransportert forurensning.²⁰ Dette bekrefter lovgivers vurderinger av trusselen mot en luftkvalitet som skal sikre helsen. Spørsmålet er dermed hvilke konsekvenser slik forurensning har på helsen.

2.3.2 Konsekvenser på helsen

Nordiske ministerråd skriver at i «Norden, som har en samlet befolkning på ca. 24 millioner, regner man med at antallet for tidlige dødsfall er ca. 9.000 i året» på grunn av forurensning fra svevestøv.²¹ Dette er basert på tall fra Folkehelseinstituttet i Finland. Det europeiske miljøbyrå oppgir at omtrent 1473 mennesker i Norge i 2011 led av for tidlig død på grunn av svevestøvet PM_{2.5}.²² I Europa, det samme året, led omtrent 458 065 mennesker av for tidlig død av samme årsak.²³ Dette viser at luftforurensning kan ha fatale konsekvenser. Det norske Folkehelseinstitutt skriver i e-post at det ikke finnes «noe statistikk som viser antall dødsfall for forurensning i Norge» per 12.11.2015.²⁴ Folkehelseinstituttet skriver likevel at det jobbes med å fremskaffe norske tall. I mellomtiden henviser instituttet til det medisinske tidsskrift Lancet, som viser at i 2013 er det beregnet at 6,63 dødsfall av 100 000 kan tilskrives luftforurensning.²⁵ Ut fra den norske befolkningsmengden vil det omtrent si 335 dødsfall.

Folkehelseinstituttet viser derimot i Rapport 2013:9 hvilke helseeffekter denne luftforurensningen har: Innledende skriver de at luftforurensning først og fremst «utløser og forverrer sykdommer, først og fremst i luftveiene og hjerte-karsystemet. Det er imidlertid også stadig sterkere holdepunkter for at luftforurensning kan påvirke nervesystemet og øke hyppigheten av sykdommer som diabetes».²⁶ Folkehelseinstituttet viser dernest at «barn, eldre og personer

¹⁹ Norsk Institutt for Luftforskning, <http://www.luftkvalitet.info/Theme.aspx?ThemeID=6fc2e3cd-424f-4c03-ad0c-2b9c15369cd9> Sist besøkt: 19.11.2015

²⁰ ibid.

²¹ Nordisk ministerråd (2007) s. 8

²² Det europeiske miljøbyrå (2014) s. 55. Basert på beste estimat

²³ ibid.

²⁴ Epostkorrespondanse med professor Marit Låg fra Folkehelseinstituttet i tidsperioden 29.10 og 12.11.15. Dette bekreftes av Per Schwärze fra Folkehelseinstituttet 17.11.15.

²⁵ Forouzanfar m.fl. (2015)

²⁶ Folkehelseinstituttet (2013) s. 7

med underliggende sykdommer som luftveissykdommer (astma, KOLS) og hjerte-karlidelser» er mest utsatt for luftforurensning.²⁷

Videre undersøker Folkehelseinstituttet hvilke konsekvenser gassene og partiklene har for helsen: For nivåer av *svoveldioksid* (SO₂) er «helseskadelige effekter ... svært raskt og er vanligvis kortvarige». Videre viser de til befolkningsstudier som ser «sammenhenger mellom døgnmiddelkonsentrasjonen for SO₂ og dødelighet». Nivåer av *nitrogendioksid* i atmosfæren har korttidsvirkninger som «reduisert lungefunksjon og økt luftveisreaktivitet hos astmatikere utsatt for NO₂-konsentrasjoner ... I befolkningsstudier er det vist at kortvarig eksponering (time/døgn) for NO₂ er assosiert med økt forekomst av dødsfall og økt forekomst av sykdom». Langtidsvirkningene – selv med noen sprikende data – er «astma, bronkitt, lungefunksjon og dødelighet».²⁸ For nivåer av *svevestøv* (PM₁₀ og PM_{2,5}) kan det medføre utvikling av hjerte-karsykdom. Den kan også ha effekter på «sentralnervesystemet, på fosterutvikling, samt stoffskifteforstyrrelser (som diabetes og fedme)». Samtidig bidrar den med å forverre sykdommer som «astma, kronisk obstruktive lungesykdommer (KOLS), lungekapasitet/funksjon og respiratoriske symptomer».²⁹ Disse funnene blir bekreftet av Det europeiske miljøbyrå og Verdens helseorganisasjon.³⁰

Folkehelseinstituttet viser likevel at menneskekroppen kan utsettes for et visst nivå – en tålegrense - med disse gassene og partiklene i luften uten at menneskets helse trues.³¹ Der det foreligger usikkerhet i forhold til nivåer kroppen tåler eller konsekvensene av forurensningen, viser forarbeidene til Grunnloven § 112 til prinsippet om føre-var.³² Dette betyr blant annet at der det foreligger risiko for alvorlig eller irreversibel skade på miljøet eller helsen, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe tiltak.³³ En slik forståelse bygger også folkehelseloven kapittel 3 på.³⁴

²⁷ *ibid.*

²⁸ *ibid.* s. 65

²⁹ *ibid.* s. 118

³⁰ Se WHO (2006) og Det europeiske miljøbyrå (2014)

³¹ Folkehelseinstituttet (2013) s. 6-7

³² Innst. S. nr. 163 (1991-92) s. 6

³³ Prop.90 L (2010-2011) s. 49-50

³⁴ *ibid.*

2.3.3 Luftkvalitetsstandarden

2.3.3.1 Luftkvalitetsstandarden i Grunnloven § 112

Spørsmålet er hvilke luftkvalitetsstandard som kan utledes av Grunnloven § 112 første ledd. En naturlig forståelse av ordlyden, tyder på at luftforurensning ikke kan være av en slik grad at den skader menneskets legeme eller psyke. Ordlyden og forarbeidene gir ikke ytterligere anvisning på en luftkvalitetsstandard. Dette viser at rettigheten er vagt utformet. Jeg vil undersøke på relevante tolkningsargument til Grunnloven § 112.

Grunnloven § 93 første ledd, første punktum viser at «enhver har rett til liv». Forarbeidene til denne bestemmelsen viser at retten til liv omtales som «en plikt for myndighetene til å respektere den enkeltes rett til liv, dvs. at myndighetene ikke kan ta liv ... og til å beskytte den enkelte mot at andre tar deres liv».³⁵ Sammen med Grunnloven § 112 første ledd, viser dette at luftforurensningen ikke kan være av en slik grad at den turer eller tar menneskeliv. Et slikt forurensningsnivå ville uansett vært uforenelig med ordlyden «sikre helse» i Grunnloven § 112 første ledd.

Grunnloven § 102 første ledd, første punktum viser blant annet til retten til å få «sitt privatliv og familieliv» respektert. Menneskerettighetsutvalget viser at bestemmelsen skal verne om «enkeltindividers mulighet for privatliv, selvbestemmelse (autonomi) og selvutfoldelse».³⁶ I lys av Grunnloven § 112, kan ikke luftforurensningen være av en slik grad at den krenker mennesket privatliv eller familieliv. Imidlertid må bestemmelsen i Grunnloven § 112 ta hensyn til andre rettighetshavere og menneskerettigheter: Dette innebærer *blant annet* at luftkvalitetsstandarden ikke kan gå på bekostning av borgerens grunnleggende rettigheter til ha varme i sine hjem og komme seg på jobb eller utdanning jf. Grunnloven §§ 93, 102 109 og 110.³⁷

Grunnloven § 106 lyder «enhver ... kan fritt bevege seg innenfor rikets grenser og velge sitt bosted der». I lys av Grunnloven § 112, trekker dette i retning av luftkvalitetsstandarden – uansett hvor borgeren velger å bosette seg – skal være av en viss kvalitet som sikrer helsen. I

³⁵ Innst.182 S (2013-2014) s. 6

³⁶ Dokument 16 (2011–2012) s. 172-173

³⁷ ibid. s. 69-74

samme retning trekker Grunnloven § 98. Den viser til likhetsprinsippet og diskrimineringsforbudet. Forarbeidene viser blant annet at usaklig diskriminering på grunn av «helse» eller «alder» er forbudt.³⁸ Sammen med Grunnloven § 112 tyder dette på at luftkvaliteten ikke kan være av en slik kvalitet at mennesker faktisk blir utestengt fra å velge bosted eller jobb på grunn av helsen eller alder.

Samtidig kan en luftkvalitetsstandard som inkluderer enhver sårbar menneskegruppe på et hvert sted, ha økonomiske konsekvenser for både bedrifter og staten. Mindre luftforurensning, kan bety mindre transport og produksjon av varer. Dette kan bety lavere inntekter til forurensende bedrifter og transport. Det igjen, kan medføre svekket skatteinntekter til velferdsstaten. Videre kan det øke befolkningens levealder, noe som kan medføre økte pensjonsutgifter. Likevel kan dette medføre at befolkningens produksjonsevne øker og helseutgifter minker. Luftkvalitetsstandarden i Grunnloven § 112 må balansere disse samfunnshensynene og rettighetshaverne.

Denne drøftelsen viser at det er vanskelig å utlede en *nøyaktig* luftkvalitetsstandard etter Grunnloven § 112 først ledd: Drøftelsen viser likevel hvilke hensyn som må ivaretas og balanseres. Om lokal luftforurensning strider med luftkvalitetsstandarden i Grunnloven § 112, må derfor bero på en konkret vurdering av hver enkel sak. Spørsmålet er dermed om det allerede finnes luftkvalitetsstandarder som samsvarer med Grunnloven § 112.

2.3.3.2 Andre luftkvalitetsstandarder

Det skal først redegjøres for de sentrale luftkvalitetsstandarder som har *som formål å sikre helsen*. Jeg vil ta utgangspunkt i luftkvalitetsstandarder i lovgivningen og politiske dokument. Der nest vil jeg se nærmere på Folkehelseinstituttets anbefalinger og Verdens helseorganisasjons retningslinjer på luftkvaliteten. Om disse luftkvalitetsstandardene samsvarer med Grunnloven § 112, drøftes i neste delkapittel.

Forurensningsloven § 1 annet ledd viser at forurensningen skal være av en slik grad at den «ikke fører til helseskade». Loven skal «oppnå en miljøkvalitet som er tilfredsstillende ut fra en samlet vurdering av helse, velferd, naturmiljøet, kostnader forbundet med tiltakene og

³⁸ Innst.187 S (2013–2014) s. 25-26

økonomiske forhold».³⁹ Forurensningsforskriften del 3 kapittel 7, vedtatt med hjemmel i forurensningsloven, viser bestemmelser om *lokal luftkvalitet*, som bygger på disse hensynene. Kapitlet har som «formål å fremme menneskers helse» og er implementering av EØS-direktiv om luftkvalitet.⁴⁰ Forskriftens § 7-6 fastsetter juridisk bindende verdier på luftforurensning: Døgngrenseverdi for svoveldioksid er satt til 125 µg/m³, som ikke må overskrides mer enn tre ganger per kalenderår. For nitrogendioksid er timegrenseverdien satt til 200 µg/m³, som ikke må overskrides mer enn 18 ganger per kalenderår. Den årlige grensen er satt til 40 µg/m³. For svevestøvet PM₁₀, er døgngrenseverdi satt til 50 µg/m³, som ikke må overskrides mer enn 35 ganger per år. For PM_{2,5} er den årlige utslippsgrensen satt til 25 µg/m³. Miljødirektoratet har varslet om innstramning av den juridiske utslippsgrensen for svevestøv fra og med 2016. Den planlagte innstramningen av PM₁₀ er fem dager færre tillatte overskridelser i året. Forurensningsnivået forblir det samme. Årsmiddelkonsentrasjon av PM_{2,5}-partikler blir satt til 15 µg/m³. Forslaget bygger på at «ny kunnskap om helseeffekter viser at svevestøv er skadelig ved lavere konsentrasjoner enn tidligere antatt og det er et stort gap mellom nivåene som er ansett som trygg luft og grenseverdiene som fremkommer i forurensningsforskriften».⁴¹

Forurensningsforskriften vedlegg III om «helsebaserte vurderingsterskler» fastsetter «forurensningsnivå ... som angir krav til målenettverk og tiltaksutredning».⁴² For brudd på den «øvre helsebaserte vurderingsterskelen» skal det «gjennomføres målinger og tiltaksutredning ved overskridelse av øvre vurderingsterskel».⁴³ Nivået for svoveldioksid er satt til en døgngrenseverdi på mellom 50-75 µg/m³, som ikke må overskrides mer enn tre ganger per kalenderår. For nitrogendioksid er timesmidlet satt til 100-140 µg/m³, som ikke må overskrides mer enn 18 ganger per kalenderår. For PM₁₀ er årsmidlet satt mellom 20-28 µg/m³, mens for PM_{2,5} er den satt mellom 12-17 µg/m³. Selv om disse tersklene ikke er juridiske bindende, tyder ordlyden og statens handleplikter på at overskridelser av disse nivåene, kan øke risikoen for negative helseeffekter.

I St.meld. nr. 8 (1999-2000) ble det vedtatt «nasjonale mål» for luftforurensning. De nasjonale målene «uttrykker en ønsket tilstand, og er basert på helsevurderinger og samfunnsøkonomis-

³⁹ Forurensningsloven § 2 nr. 1

⁴⁰ Forurensningsforskriften § 7-1

⁴¹ Miljødirektoratet (2015)

⁴² Forurensningsforskriften § 7-2a litra g

⁴³ *ibid.*

ke betraktninger».⁴⁴ Målene ble i 1998 satt til at en døgnmiddelkonsentrasjon av svoveldioksid ikke skal overskride 90 g/m³ innen 2005, at døgnmiddelkonsentrasjonen av svevestøv (PM₁₀) ikke skal overskride 50 g/m³, mer enn 25 dager per år innen 2005 og ikke mer enn 7 dager per år innen 2010. Timemiddelkonsentrasjonen av nitrogendioksid ikke skal overskride 150 g/m³ mer enn 8 timer per år innen 2010. EFTA-dommen av 2. oktober 2015, viser at disse målene ennå ikke er oppnådd flere steder her til lands.⁴⁵

I dag er det overordnede målet at «helse og miljø skal ikkje ta skade av luftforureining frå SO₂, NO_x, ... eller partiklar». Det blir vidare vist til at «døgnmiddelkonsentrasjonen av svevestøv (PM₁₀) skal ikkje overskride 50 µg/m³ meir enn 7 dagar pr. år» og at «timemiddelkonsentrasjonen av nitrogendioksid (NO₂) skal ikkje overskride 150 µg/m³ meir enn 8 timar pr. år».⁴⁶ Som disse tallene viser, er de nasjonale målene satt lavere enn det som er vedtatt i forurensningsforskriften. Miljødepartementet skriver at de «høge konsentrasjonane av helseskadelige stoff vi har målt i lufta i fleire av byane våre, viser at situasjonen framleis ikkje er god nok».⁴⁷ Dette kan tolkes dit hen at myndighetene ikke ser grensene i forurensningsforskriften som nivåer som sikrer helsen.

Folkehelseinstituttet viser at mennesker har ulike forutsetninger for å tåle luftforurensning.⁴⁸ Det vises at enhver kan bli syk av luftforurensning, men at mennesker har forskjellige toleransenivå. De har sammen med Miljødirektoratet utarbeidet «*luftkvalitetskriterier*». Kriteriene er satt så «lavt at de aller fleste kan utsettes for disse nivåene uten at det oppstår skadevirkninger på helse».⁴⁹ Døgngrenseverdi av svoveldioksid er satt til 20 µg/m³, for svevestøvet PM₁₀ er døgngrenseverdi satt til 30 µg/m³ og for PM_{2,5} er den årlige utslippsgrense satt til 8 µg/m³. For nitrogendioksid er årsgrenseverdien satt til 40 µg/m³, mens at timesgrensen er satt til 100 µg/m³. Luftkvalitetskriteriene (bortsett fra for svevestøv) benytter en usikkerhetsfaktor: Det betyr at «eksponeringsnivåene må noe høyere enn luftkvalitetskriteriene før det med sikkerhet er konstatert skadelige effekter».⁵⁰ Dette betyr at kriteriene «ikke kan ikke tolkes slik at nivåer

⁴⁴ St.meld. nr. 8 (1999-2000) s. 136

⁴⁵ EFTA Surveillance Authority v. The Kingdom of Norway s. 11

⁴⁶ Prop. 1 S (2015–2016) s. 16-24, s. 207

⁴⁷ *ibid.* s. 207

⁴⁸ Folkehelseinstituttet (2013) s. 6-7

⁴⁹ *ibid.*

⁵⁰ Oslo kommune (2015) s. 30

over dette er definitivt helseskadelige, men det kan heller ikke utelukkes negative helseeffekter hos spesielt sårbare individer selv ved nivåer under luftkvalitetskriteriene».⁵¹

Verdens helseorganisasjon (WHO) har fastsatt *retningslinjer* på luftkvalitetsnivåer. Disse retningslinjene «har blitt utviklet for å støtte tiltak som skal oppnå luftkvalitet som sikrer folkehelsen».⁵² Disse nivåene er omtrent like som Folkehelseinstituttets og Miljødirektoratets. WHO aksepterer derimot noe høyere nivåer av svevestøvet PM₁₀ og PM_{2,5}: Døgngrenseverdi av PM₁₀ er satt til 50 µg/m³, mens for PM_{2,5} er årlige utslippsgrensen satt til 10 µg/m³.⁵³ Disse retningslinjene er «basert på nåværende omfang av vitenskapelig bevis på luftforurensning og dens effekter på helsen. Selv om denne informasjonen har noen hull og usikkerheter, bygger de anbefalte retningslinjene på sterke fundament».⁵⁴

Tabell 1: Luftkvalitetsstandardene

		Luftkvalitetskriterier	WHO	Forurensningsforskriften*		Nasjonale målene*	
				Juridiske grenser	Øvre helsebaserte vurderingsterskel	Prop. 1 S (2015–2016)	St.meld. nr. 8 (1999–2000)
Svoveldioksid per døgn	µg/m ³	20	20	125	75	-	90
Nitrogendioksid per time	µg/m ³	100	100	200	140	150	150
Nitrogendioksid i året	µg/m ³	40	40	40	32	40	40
PM _{2,5} i året	µg/m ³	8	10	25	17	-	-
PM ₁₀ i døgnet	µg/m ³	30	25	50	28	50	50
* Tillater i tillegg en viss mengde overskridelser av anvist nivå - ingen data							

Dette viser at luftkvalitetsnivåene er satt forskjellig, men at alle nivåene har som formål å sikre menneskets helse. Luftkvalitetskriteriene sammenlignet med forurensningsforskriftens juridiske grenser viser som følger: Døgngrenseverdien for svoveldioksid er satt 525 % høyere, årsgrenseverdien for nitrogendioksid er satt likt, mens døgnverdien er satt 100 % høyere. Døgnverdien for svevestøvet PM₁₀ er satt 67 % høyere og den årlige utslippsgrensen for sve-

⁵¹ ibid.

⁵² WHO (2006) s. 7. Min oversettelse.

⁵³ ibid.

⁵⁴ ibid. s. 7. Min oversettelse

vestøvet PM_{2,5} er satt 213 % høyere i forurensningsforskriften. Riksrevisjonen skriver at «ny kunnskap viser videre at det kan inntre negative helseeffekter ved langt lavere forurensningsnivåer enn de som forurensningsforskriften tillater».⁵⁵

Heller ikke de nasjonale målene og luftkvalitetskriteriene er i overensstemmelse: De nasjonale målene for timegrenseverdi for nitrogendioksid er satt til 50 % høyere og for svevestøvet PM₁₀ er døgn grenseverdi satt til 67 % høyere enn luftkvalitetskriteriene. For PM₁₀ er nivået i samsvar med retningslinjene fra WHO. Nivåene i forurensningsforskriftens «øvre helsebaserte vurderingsterskel» ligger i en mellomstilling.

Tabell 2: Luftkvalitetsnivåer vurdert opp mot hverandre

	Antall ganger høyere:			
	Juridiske grenser sammenlignet med folkehelsekriterier	Juridiske grense sammenlignet med øvre helsebaserte vurderingsterskel	Juridiske grenser sammenlignet med nasjonale mål	Nasjonale mål sammenlignet med luftkvalitetskriteriene
Svoveldioksid per døgn	625 %	167 %	-	-
Nitrogendioksid per time	200 %	143 %	133 %	150 %
Nitrogendioksid i året	100 %	125 %	100 %	100 %
PM _{2,5} i året	300 %	147 %	-	-
PM ₁₀ i døgnet	167 %	179 %	100 %	167 %

2.3.3.3 Hvilken luftkvalitetsstandard samsvarer med Grunnloven § 112 første ledd?

Spørsmålet er dermed hvilke av disse luftkvalitetsnivåene som samsvarer med luftkvalitetsstandarden i Grunnloven § 112 første ledd. Dette beror på hvilken av disse luftkvalitetsstandardene samsvarer best med redegjørelsen i kapittel 2.3.3.1.

Luftkvalitetskriteriene fra Folkehelseinstituttet er satt så «lavt at de aller fleste kan utsettes for disse nivåene uten at det oppstår skadevirkninger på helse».⁵⁶ På omtrent samme nivå er retningslinjene fra WHO satt. Dette samsvarer med ordlyden i Grunnloven § 112 som viser til

⁵⁵ Riksrevisjonen (2015) s. 106

⁵⁶ Folkehelseinstituttet (2013) s. 6-7

«sikrer helsen». Samtidig gir et slikt luftkvalitetsnivå enhver – også sårbare menneskegrupper - mulighet til å bevege seg fritt «innenfor rikets grense» uten at helsen er truet av luftforurensning jf. Grunnloven § 106. Heller vil ingen bli utestengt fra å velge bosted eller jobb på grunn av helsen eller alder jf. Grunnloven § 98 og § 102. Riksrevisjonen legger seg på Folkehelseinstituttets luftkvalitetskriterier, i sin rapport om luftkvaliteten i norske byer sikrer helsen.⁵⁷ Likevel vil en slik luftkvalitetsstandard ikke ta hensyn til andre rettighetshavere.

De juridiske grensene i forurensningsforskriften tar ikke hensyn til sårbare menneskegrupper i samme grad som luftkvalitetskriteriene eller retningslinjene fra WHO. Luftkvalitetskriteriene og retningslinjene fra WHO baserer seg på vitenskapelig kunnskap om hvor mye luftforurensning mennesket tåler. Forurensning på linje med de juridiske grensene i forurensningsforskriften, kan dermed ha negative helseeffekter, særlig sårbare menneskegrupper jf. Grunnloven § 112 første ledd. Disse grensene medfører at enkelte kan bli ekskludert fra sine hjem og retten til å ha et privatliv jf. Grunnloven § 102.

De nasjonale målene, som har nivåer som er basert på helsevurderinger og samfunnsøkonomiske betraktninger, har nivåer mellom luftkvalitetskriteriene og forurensningsforskriften. Disse nivåene er omtrent på samme nivå som de forurensningsforskriftens «øvre helsebaserte vurderingsterskler». Derimot tar forurensningsforskriftens «øvre helsebaserte vurderingsterskler» større grad hensyn til nivåer av svevestøv, som Miljødirektoratet har varslet om innstramning om fra 2016.⁵⁸ Dette tyder på at disse nivåene tar både hensyn til sårbare menneskegrupper, andre menneskerettigheter og rettighetshavere. Denne standarden har videre innebygde fleksibilitetsmekanismer, noe som gir statens myndigheter tillatelse til en viss antall timer eller dager med overskridelser av nivåene. Dette samsvarer best med de hensyn Grunnloven § 112 må balansere.

Ut fra en helhetsvurderingen har jeg komme til at luftkvalitetsstandarden i Grunnloven § 112 første ledd samsvarer i størst grad med nivåene i forurensningsforskriftens vedlegg III om «øvre helsebaserte vurderingsterskler». Under vil jeg se på i hvilken utstrekning det finnes begrensninger til denne rettigheten.

⁵⁷ Riksrevisjonen (2015) s. 102-103

⁵⁸ Miljødirektoratet (2015)

2.3.4 Unntakstilfeller

Spørsmålet er i hvilke tilfeller denne miljørettigheten kan fravikes eller begrenses⁵⁹.

2.3.4.1 Krig, nød eller andre alvorlige kriser

Jeg vil først se på nødssituasjoner rettferdiggjør *fravikelser* av rettigheten i Grunnloven § 112. Grunnloven inneholder ikke egen bestemmelse om derogasjon fra menneskerettighetene i kapittel E. Castberg mener at grunnloven kan fravikes der det foreligger en alvorlig nødssituasjon som truer vitale samfunnsinteresser.⁶⁰ Som alvorlige nødsituasjoner viser Menneskerettighetsutvalget til «krig som utkjempes på norsk territorium, eller trussel om slik krig ... Tilsvarende må gjelde for større naturkatastrofer som rammer folketette områder eller vitale styringsorganer».⁶¹ Dette viser at Grunnloven § 112 kan fravikes der det foreligger krig, trussel om krig eller visse alvorlige naturkatastrofer. Imidlertid kan ikke fravikelsen av Grunnloven § 112 gå lenger enn det som er strengt nødvendig for å ivareta de behov som er oppstått under nødrettssituasjonen.⁶²

2.3.4.2 Forhold utenfor statens myndigheters kontroll

Spørsmålet er om forhold utenfor statens myndigheters kontroll rettferdiggjør overskridelser av luftkvalitetsstandarden i Grunnloven § 112. Dette beror blant annet på situasjonene statens myndigheter ikke kan eller rekker iverksette tiltak som sikrer luftkvalitetsstandarden jf. Grunnloven § 112 tredje ledd.

Været er av åpenbare grunner utenfor statens myndigheters kontroll. Luftforurensning – for eksempel – har dårligere spredningsforhold i kalde værforhold.⁶³ Dette tyder på at været er et forhold som kan rettferdiggjøre overskridelser av luftkvalitetsstandarden i Grunnloven § 112

⁵⁹ Menneskerettighetsutvalget foreslo «begrensningshjemmelen» § 115, som skulle regulere statens myndigheters adgang til å gripe inn i alle menneskerettighetene i Grunnloven, inkludert Grunnloven § 112 Denne er enda ikke vedtatt per 22.11.15.

⁶⁰ Dokument 16 (2011-2012) s. 92-93

⁶¹ *ibid.*

⁶² *ibid.*

⁶³ Norsk Institutt for Luftforskning (NILU), <http://www.luftkvalitet.info/Theme.aspx?ThemeID=6fc2e3cd-424f-4c03-ad0c-2b9c15369cd9> Sist besøkt: 19.11.2015

første ledd. Likevel finnes det empiriske data og målinger som i en viss grad forutser hvordan været blir i en viss periode inn i fremtiden. Dersom det finnes kunnskap og beregninger som viser hvordan været blir, kan ikke værforhold i utgangspunktet rettferdiggjøre overskridelser av luftkvalitetsstandarden i Grunnloven § 112 første ledd. I slike situasjoner har statens myndigheter tid til å iverksette tiltak etter Grunnloven § 112 tredje ledd. Statens myndigheter kan dermed i utgangspunktet ikke unnskyldes seg med dårligere luftkvalitet på vinteren enn på sommeren, bare på grunn av kalde værforhold på vinteren. Derimot, blir det plutselig ekstremkulde i juli, kan dette forholdet rettferdiggjøre overskridelser. Som jeg vil drøfte under, kan kostnaden på tiltaket begrense rekkevidden til dette argumentet.

Luftforurensning kan spre seg med vinden. Spørsmålet er om en annens stats luftforurensning, som sprer seg med vinden til Norge, kan rettferdiggjøre overskridelser av luftkvalitetsstandarden i Grunnloven § 112 første ledd. I denne situasjonene har ikke myndigheten kontroll på forurensningen eller vindretningen. Dette taler for at overskridelser må godtas. Menneskerettighetsutvalgets uttalelser at «myndighetene ikke være passive vitner til større miljøødeleggelser, men må iverksette tiltak som kan bidra til å sikre et sunt miljø for nåtidige og fremtidige generasjoner».⁶⁴ I dag er de fleste nasjonene forpliktet til å varsle berørte stater om større og farlige forurensninger etter folkerettslige regler.⁶⁵ Dette taler for at dersom det finnes forholdsmessige tiltak som kan begrense skadeomfanget, skal disse iverksettes etter Grunnloven § 112 tredje ledd.

Dette viser at visse forhold utenfor statens kontroll kan frita statens myndigheter til å iverksette tiltak for å sikre rettighetene i Grunnloven § 112 første ledd. Derimot foreligger det statens myndigheter å iverksette tilfredsstillende tiltak for å begrense skaden jf. Grunnloven § 112 tredje ledd.

2.3.4.3 Økonomiske forhold og andre samfunnsmessige hensyn

Spørsmålet er om økonomiske forhold og andre allmenne samfunnsmessige hensyn kan begrense rettigheten i Grunnloven § 112 første ledd. Denne fremstillingen vil først og fremst se på begrensinger grunnet økonomiske forhold. Dette begrunnes i Grunnloven § 112 vide og

⁶⁴ Dokument 16 (2011-2012) s. 246

⁶⁵ Se f.eks. Rio-traktaten prinsipp 18 og 19

vage ordlyd: Enhvers «rett til et miljø som sikrer helsen», kan gi statens myndigheter store økonomiske kostnader.

Grunnloven § 112 viser ikke i hvilke tilfeller rettigheten kan begrenses sammenlignet med Grunnloven § 100 femte ledd, annet punktum. Dette kan tolkes dit hen at Grunnloven § 112 er av en absolutt karakter, som ikke kan begrenses. En slik forståelse samsvarer likevel ikke med forutsetningene for bestemmelsen eller Menneskerettighetsutvalgets forlag.⁶⁶ Høyesterett har i Rt-2015-155 utalt følgende om begrensninger i menneskerettighetene i Grunnloven:

«Om den vurdering som generelt skal foretas i spørsmål som gjelder inngrep i menneskerettighetene, viser jeg til Rt-2014-1105 avsnitt 28. Førstvoterende uttaler der at det gjelder en alminnelig forholdsmessighetsbegrensning ”for lovhjemlede og saklig begrunnede inngrep i rettighetene og frihetene fastsatt i Grunnlovens menneskerettsbestemmelser”».

Dette viser at begrensninger i Grunnloven § 112 må ha *hjemmel* og være *forholdsmessig*. I Rt-2015-93 (Maria-saken) uttaler Høyesterett at «forholdsmessighetsvurderingen må ha for øye balansen mellom de beskyttede individuelle interessene på den ene siden og de legitime samfunnsbehovene som begrunner tiltaket på den andre». Dette bekreftes i Rt-2015-155. Dermed må begrensninger i Grunnloven § 112 ha legitime samfunnsbehov, som for eksempel økonomiske forhold, balanseres mot individuelle interessene som f.eks. individets helse.

Dermed kan rettigheten i Grunnloven § 112 begrenses i en slik utstrekning, at statens myndigheter har økonomiske midler til å ivareta andre menneskerettigheter og andre allmenne samfunnshensyn.⁶⁷ Samtidig kan rettigheten begrenses i en slik grad, at det ikke er noe igjen av rettigheten i Grunnloven § 112. Søk på Lovdata, viser at det ikke finnes dommer som viser forholdsmessighetsvurderingen mellom økonomiske forhold mot hensynet til individets helse etter Grunnloven § 112.⁶⁸

⁶⁶ Dokument 16 (2011-2012) s. 74

⁶⁷ *ibid.*

⁶⁸ Søk på Lovdata gjort 22.11.15

Det kan ut fra dette konkluderes med at økonomiske forhold og andre samfunnshensyn kan i en viss grad begrense rettigheten i Grunnloven § 112.

2.3.5 Rettighetssubjektet

2.3.5.1 *Kollektiv eller subjektiv rettighet*

Spørsmålet er retten «til et miljø som sikrer helsen» etter Grunnloven § 112 første ledd er en kollektiv eller subjektiv rettighet. Dette beror på en tolkning av om rettigheten kommer en gruppe eller enkeltindividet til gode.⁶⁹

Første punktum viser at «enhver har rett til et miljø som sikrer helsen». Ordlyden viser til «enhver», noe som trekker i retning av en individuell rettighet. Likevel bruker ordlyden begrepet «miljø». Miljøet anses ofte som et felles gode, noe som trekker i retning av at bestemmelsen er av en viss kollektiv art. Derimot «sikrer helsen» gir derimot ordlyden et større preg av å være en rettigheten som verner om det enkelte individ.

Sammenligner man ordlyden i Grunnloven § 112 første punktum f.eks. med Grunnloven § 108, der «det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv», viser det at Grunnloven § 112 første punktum er i større grad utformet som en subjektiv rettighetsbestemmelse. Menneskerettighetsutvalget uttalelse trekker i samme retning: Grunnloven § 112 «tar sikte på å verne ... individets ... helse. Det er ikke uvanlig at menneskerettighetsbestemmelser som er ment å sikre den enkelte, også har et sentralt fellesskapsformål».⁷⁰

Det kan dermed konkluderes at retten «til et miljø som sikrer helsen» i Grunnloven § 112 første ledd er en subjektiv rettighetsbestemmelse. I hvilken grad den kan håndheves for domstolen, blir redegjort for i kapittel 3.

2.3.6 Plikter etter Grunnloven § 112

⁶⁹ Dokument 16 (2011-2012) s. 45

⁷⁰ *ibid.* s. 243

2.3.6.1 Pliktsubjektet i Grunnloven § 112 første ledd

Spørsmålet er hvem som har plikter etter Grunnloven § 112 først ledd. Grunnloven § 92 viser at det er statens myndigheter som «skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov». Dette viser at det er statens myndigheter som i utgangspunktet er pliktsubjektet i Grunnloven.⁷¹ Spørsmålet er om *også* private har plikter etter første ledd. Ordlyden gir ikke svar på dette.

Menneskerettighetsutvalget skriver at det «i utgangspunktet er det ... offentlige myndigheter som er pliktsubjekt til rettighetsbestemmelsene i Grunnloven. Men flere av dagens bestemmelser er praktisert slik at de får reell virkning også for private». Likevel skriver de at det er mer nærliggende å regulere privates plikter i annen lovgivning.⁷² Imidlertid viser utvalget at pliktsubjektet må tolkes ut fra hver enkel grunnlovsbestemmelse.

Forarbeidene til Grunnloven § 110 b, i dag § 112, viser derimot at første ledd:

*«inneholder en grunnlovsfesting av flere viktige miljørettslige prinsipper Det gjelder prinsippene om rett til en viss miljøkvalitet, plikt til å unngå miljøforringelse og miljøskade, aktsomhetsplikt, grunneierens forvalteransvar og integrering av miljøhensyn i beslutningsprosesser. Også prinsippet om solidaritet med framtidige generasjoner er bygget inn».*⁷³

Flere av disse prinsippene bærer preg av å inneholde plikter for private: Blant annet plikten til å unngå miljøforringelse og miljøskade, aktsomhetsplikten og grunneierens forvalteransvaret inneholder skranker for borgerens handlefrihet. Dette tyder på Grunnloven § 112 er ment å gi private visse plikter. Videre uttaler grunnlovsgiver i forbindelse med bestemmelsens annet ledd: «Komiteen peker på at grunnlovsforslaget innebærer en rettighet for den enkelte borger både overfor det offentlige og private».⁷⁴ Det er uklart om grunnlovsgiver her mener hele

⁷¹ Innst. S. nr. 163 (1991-92) s. 6

⁷² Dokument 16 (2011-2012) s. 46

⁷³ *ibid.*

⁷⁴ *ibid.*

grunnlovsforslaget eller forslaget til annet ledd. En naturlig forståelse av ordlyden peker likevel på at grunnlovsgiver peker på hele forslaget. Dette innebærer at borgere også har plikter til å overholde bestemmelsens første ledd.

Det kan dermed konkluderes at pliktsubjektet etter Grunnloven § 112 første ledd er både statens myndigheter og de private.

2.3.6.2 *Skranker for handlefriheten*

Spørsmålet er hvilke plikter som følger av Grunnloven § 112 første ledd. En naturlig forståelse av ordlyden, innebærer bestemmelsen en skanke på de privates og statens myndigheters handlefrihet. Dette innebærer at iverksatte eller planlagte tiltak ikke kan stride med retten til en luftkvalitet som sikrer helsen. For statens myndigheter, innebærer dette også at lovgivningen ikke kan direkte strider med denne rettigheten. Eksempler på det, kan være en plikt til å nekte tillatelser om luftforurensning eller avstå fra å subsidiere luftforurensning som direkte strider med Grunnloven § 112.

Menneskerettighetsutvalget viser også til andre forhold med bestemmelsen som kan innskrenke privates handlefrihet: De viser til brudd på menneskerettighetene i Grunnloven kapittel E, kan medføre «erstatningsansvar i henhold til de ulovfestede erstatningsrettslige regler».⁷⁵ Søk på Lovdata viser at Høyesterett ikke direkte har tatt stilling til en slik problemstilling.⁷⁶ Videre har Høyesterett i Rt-2011-631 vist at brudd på Grunnloven § 112 kan medføre økt straff.

Rt-2011-631 gjaldt et vannkraftverk som ble gjennomført i strid med gitt konsesjonen. Høyesterett fant at inngrepet påførte betydelig skader på miljøet. I straffeutmålingen uttalte flertallet:

«Tilsvarende synspunkter har utvilsomt vekt også når det skal utmåles straff for miljøkriminalitet med en strengere strafferamme. Dette følger da også av den videre drøftelse i Rt-2011-10. I avsnittene 19 vises det til tilføyelsen av Grunnloven § 110 b om sikring av miljøet, og til generalklausulen i straffeloven § 152 b, og i avsnittene 20 til

⁷⁵ Dokument 16 (2011-2012) s. 46

⁷⁶ Søk foretatt på Lovdata.no 10. oktober

22 påvises det dernest at lovgiver i flere tilfeller de senere år har skjerpet straffen for miljøkriminalitet.»

Dette kan tyde på at Grunnloven § 112 har vekt ved utmålingen av straff ved miljøkriminalitet. Dette igjen, kan påvirke privates handlinger, dersom brudd på menneskerettigheten i bestemmelsen gir strengere straff.

2.3.6.3 Plikt til å begrense eller unngå skaden?

Spørsmålet er om borgeren har plikt til å begrense eller unngå skader på egen helsen på grunn av luftforurensning etter Grunnloven § 112 først ledd. Ordlyden eller forarbeidene gir ikke anvisninger på dette spørsmålet.

På erstatningsrettens område foreligger det en plikt til – både i og utenfor kontrakt – å unngå eller begrense skader på ting og personer.⁷⁷ I hvor stor grad et slikt erstatningsrettslig prinsipp gjelder for brudd på rettigheter i Grunnloven, er usikkert.

I EMD-dommen Fadeyeva mot Russland var spørsmålet om luftforurensning fra et stålraffineri krenket klagerens rett til privatliv etter EMK artikkel 8.⁷⁸ I denne saken hadde Fadeyeva i 1982 flyttet til et nabolag, omtrent 450 meter fra denne stålraffineringsplantasjen. EMD vurderte om klager hadde en realistisk mulighet for å unngå miljøforurensningen, ved å flytte til et mer gunstig område. Domstolen vurderte blant annet boligmarkedssituasjonen, om det forelå miljøinformasjon da klager flyttet inn i nabolaget og om klageren hadde reelle mulighet til å flytte til et mer gunstig område. EMD viser med denne dommen at borgeren har en viss plikt til å unngå eller begrense skader fra luftforurensning. I denne saken ble Russland dømt for menneskerettighetsbrudd fordi det ikke forelå tilstrekkelig miljøinformasjon da klager flyttet til nabolaget. Samtidig var det boligmangel, noe som medførte at klager ikke kunne flytte fra sitt hjem. Hvilken rekkevidde denne dommen har på Grunnloven § 112, er derimot uklart.

⁷⁷ Se blant annet skadeserstatningsloven § 5-1,

⁷⁸ Fadeyeva v. Russia

Grunnloven § 106 lyder derimot at «enhver ... kan fritt ...velge sitt bosted». Grunnloven § 102 viser videre at individets «privatliv og familieliv» skal respekteres. Disse grunnlovsrettighetene trekker i retning av at det ikke foreligger en slik plikt til å unngå eller begrense skader på sin egen helse. Likevel anvendte EMD retten til å få sin «privatliv og familieliv» respektert i avgjørelsen Fadeyeva mot Russland.

Samtidig er det allment kjent at det er høyere luftforurensning i største byene. I Rt-2006-486 (Gardemoen) var spørsmålet om eiere av eiendommer rundt Oslo Lufthavn Gardemoen hadde krav på erstatning etter grannelova § 9 jf. § 2 for ulemper støy fra flytrafikken ville påføre eiendommene deres. Høyesterett kom til at eiere som hadde kjøpt eiendom rundt flyplassen etter at Gardemoen hadde blitt vedtatt som hovedflyplassen på Stortinget, ikke hadde det erstatningsrettslig vern etter granneloven § 2 jf. § 9. Dette begrunnet Høyesterett i at støyet var *ventelig og påregnelig*. Samme betraktninger kan anvendes på borgere som velger å bosette seg på steder som er *kjent* for å ha høy luftforurensning. De velger dermed selv å utsette seg for forurensningen.

Gardemoen-saken gjaldt likevel en krenkelse på økonomiske rettigheter: Skader på personlig helse må allikevel anses som en større inngripen enn eiendomsretten. Dette taler mot at borgeren har plikt til å unngå eller begrense skader etter Grunnloven § 112 første ledd. Det er videre barn, eldre og mennesker med sykdommer som blir hardest rammet av luftforurensningen. Ut fra reelle hensyn kan det virke urimelig at disse mennesker skal bli ekskludert fra byene på grunn av sin alder eller helse jf. Grunnloven 98 annet ledd.

Ut fra denne drøftelsen kan det konkluderes med at borgeren ikke har en plikt til å unngå eller begrense skader etter Grunnloven § 112 første ledd.

2.3.6.4 Handleplikten etter Grunnloven § 112 tredje ledd

Bestemmelsens tredje ledd lyder at statens myndigheter «skal iverksette tiltak» som gjennomfører «disse grunnsetninger» som følger av Grunnloven § 112. Ut fra en naturlig forståelse av ordlyden, har statens myndigheter plikt til å handle på en slik måte at den forebygger eller avverger at retten til et miljø som sikrer helsen blir satt i fare. Dette betyr at statens myndigheter har en aktiv plikt til å handle dersom *luftkvalitetsstandarden i overskrides*.

I tidligere § 110 b viste tredje ledd statens myndigheter skulle «give nærmere Bestemmelser». I dag lyder den «skal iverksette tiltak». En naturlig forståelse av ordlydsendringer er at begrepet ikke lenger er begrenset til normgivning. Videre har den aktive plikten blitt tydeliggjort ved bruk av hjelpeverbet «skal». Dette kan tolkes dit hen at første og annet ledd ikke lenger *primært* skal følges opp av lovgivning, men også av statens myndigheters konkrete *tiltak*. Ordlyden viser ikke til *hvilke* tiltak det skal iverksettes. Forarbeidene viser at det foreligger en «aktiv plikt for myndighetene til å iverksette tiltak for å ivareta miljøet. Hvilke tiltak blir opp til ethvert storting å vedta».⁷⁹ Dette viser at tiltaksbegrepet ligger under det politiske skjønnnet. Forarbeidene viser at tiltakene skal være «adekvate og nødvendige» for å sikre retten etter første ledd.⁸⁰ Dette kan tolkes dit hen at *midlet* må passe *målet*.

Staten har blant annet økonomiske, politisk og juridiske virkemidler til rådighet for å sikre at grunnsetningene i bestemmelsen blir overholdt. Menneskerettighetsutvalget, som grunnlovgiver slutter seg til, vises at det «vil fortsatt være stort rom for politisk skjønn med hensyn til hvilke tiltak som settes i verk på hvilke tidspunkt».⁸¹ Dette viser at det politiske skjønnnet krymper desto nærmere i tid man er i krenkelsen av første ledd.

Handleplikten kan innebære at statens myndigheter er nødt til å fatte vedtak som sikrer § 112, omgjøre vedtak som setter § 112 i fare eller vedta eventuelle nye lover som operasjonaliserer § 112. Denne listen er ikke uttømmende.

Lover som skal bidra til å operasjonalisere retten til et miljø som sikrer helsen, er i stor utstrekning fullmaktslovgivning. Stortinget har gitt forvaltningen en *bred* kompetanse til å fatte vedtak og forskrifter, for å beskytte individet mot helseskader. Se for eksempel folkehelsesloven § 14 som viser at *kommunen* «kan pålegge forhold ved en eiendom eller virksomhet i kommunen rettet hvis forholdet direkte eller indirekte kan ha negativ innvirkning på helsen». Der det er «tidsnød» og «nødvendig» kan *kommunelegen* igangsette tiltak. Forurensningsloven § 74 viser at forurensningsmyndigheten «kan» sørge for iverksetting av tiltakene der forurenseren ikke følger pålegg gitt i medhold av forurensningsloven. Dette viser likevel at forvaltningen har en *frihet* til å handle. Grunnloven § 112 tredje ledd lyder at forvaltningen

⁷⁹ Innst. 187 S (2013–2014) s. 25–26.

⁸⁰ Dokument 16 (2011–2012) s. 243, Innst. 187 S (2013–2014) s. 25–26.

⁸¹ Dokument 16 (2011–2012) s. 243

«skal» iverksette tiltak. Dette tyder på forvaltningens frihet likevel kan tolkes som *plikt* til å fatte tiltak der forurensning truer miljøet som skal sikre helsen.

2.4 Retten til miljøinformasjon

2.4.1 Utgangspunktet

En viktig forutsetning for at «retten til et miljø som sikrer helsen» skal være reell, er at det foreligger informasjon om miljøtilstanden til borgeren. Dette er særlig viktig for luftforurensning: Den både usynlig, grenseoverskridende og potensiell helsefarlig. Grunnloven § 112 annet ledd lyder at borgeren har «rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen». Hensynet for denne rettigheten er først og fremst at borgeren «kan ivareta den rett de har etter» første ledd, samt borgerens medbestemmelsesrett.⁸² Dette viser at borgeren har rett på miljøinformasjon. Spørsmålet blir dermed hvilken miljøinformasjon har man rett på.

2.4.2 Informasjon om luftkvaliteten

Ordlyden viser at borgeren har rett på informasjon om «miljøets tilstand», samt informasjon som viser «virkningene av planlagte og iverksatte inngrep» i naturen. Borgeren dermed rett på informasjon om luftkvalitetens tilstand, samt konsekvenser forurensning har og vil ha for luftkvaliteten. Bugge mener informasjon om «inngrep i naturen» må tolkes «som å omfatte alt som kan påvirke naturmiljøet negativt, herunder også miljøskadelige påvirkning som forurensning».⁸³

Miljøinformasjonsloven, som operasjonaliserer rettigheten, viser at med *miljøinformasjon* menes blant annet «faktiske opplysninger og vurderinger om ... miljøet, ... faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet» og «menneskers helse, sikkerhet og levevilkår i den grad de påvirkes eller kan bli påvirket av tilstanden i miljøet».⁸⁴ Dette samsvarer med Grunnloven § 112 annet ledd.

⁸² Innst. S. nr. 163 (1991-92) s. 6

⁸³ Bugge (2014) s. 153

⁸⁴ Miljøinformasjonsloven § 2 og Ot.prp.nr.116 (2001-2002) s. 7

Miljøinformasjonsloven § 12 første ledd litra a og b lyder at «allmenheten» skal alltid ha «informasjon om ... helseskadelig forurensning eller forurensning som kan forårsake alvorlig skade på miljøet» og «forholdsregler for å hindre eller redusere» denne skaden. Denne reglen er unntak til unntaket i miljøinformasjonsloven § 11 og 17 om retten til å avslå innsyn. Dette viser at informasjon om tilførsel av svoveldioksid, nitrogendioksid og svevestøv til luft skal alltid gis innsyn i. Dette samsvarer med ordlyden i Grunnloven § 112 annet ledd.

I dag publiserer myndighetene informasjon om luftkvaliteten i flere norske byer i sanntid på nettportalen www.luftkvalitet.info.⁸⁵ Portalen gir i hovedsak informasjon om nivåer av NO₂, PM₁₀ og PM_{2,5} i luften. Nettstedet viser også hvilke konsekvenser luftkvaliteten har på miljøet og helsen, samt samler inn kommunale rapporter om luftkvaliteten. Nettstedet gir også borgeren mulighet til å motta varsel per SMS eller e-post om den daglige luftkvaliteten. Nettstedet www.miljostatus.no, som forvaltes av Miljødirektoratet, viser også at den årlige forurensningen i de største byene, derunder nivåer av NO₂ og PM₁₀. Disse tallene oppdateres årlig. På Miljødirektoratets nettside, www.norskeutslipp.no, publiseres informasjon om den årlige luftforurensingen fra norsk industri.

2.4.3 Rettighetssubjektet

Annet ledd lyder at det er «borgerne» som har rett på miljøinformasjon. Sammenlignet med første ledd, som viser til «enhver», kan dette tyde på rettighetssubjektet er innskrenket sammenlignet med første ledd. Hensynet med annet ledd at rettighetshaveren i første ledd, skal kunne «ivareta den rett de har».⁸⁶ Den indre sammenhengen i bestemmelsen, taler mot at rettighetssubjektet er innskrenket i annet ledd.

Bestemmelsen er inntatt i kapitlet E om menneskerettigheter. Dette tyder på at rettigheten omfavner ethvert menneske, sammenlignet med kapittel C om «borgerretten». Menneskerettighetsutvalget viser at «dagens rettstilstand må hovedregelen derfor være at Grunnloven verner om alle mennesker, ikke bare norske statsborgere».⁸⁷

⁸⁵ Nettstedet er utviklet og driftes av Norsk Institutt for Luftforskning (NILU) på vegne av Miljødirektoratet, Statens Vegvesen og NILU. Sist besøkt: 12.11.2015

⁸⁶ Grunnloven § 112 annet ledd

⁸⁷ Dokument 16 (2011–2012) s. 45

Reelle hensyn tilsier at informasjon om luftforurensning, som kan ha innvirkninger på individets helse bør være tilgjengelig for alle. Luftforurensning er grenseoverskridende, noe som taler i samme retning. Smith viser at retten også gjelder «rettssubjekter på norsk territorium eller som på annen måte kan være berørt av bestemmelsen, nyter grunnlovsværn».⁸⁸

Det kan ut fra dette konkluderes med at enhver som er berørt av bestemmelsen, nyter grunnlovsværn. Spørsmålet blir dermed hvem som har plikter etter annet ledd.

2.4.4 Pliktsubjektet

Som jeg har gjort rede for ovenfor, er det statens myndigheter som i utgangspunktet er pliktsubjektet i Grunnloven. Forarbeidene viser derimot at innsynsretten «innebærer en rettighet for den enkelte borger både overfor det offentlige og *private*».⁸⁹ Miljøinformasjonsloven §§ 10 og 16 viser det samme. Dette viser at det foreligger plikter for statens myndigheter og private. Spørsmålet er hvilke plikter som pålegges dem.

2.4.5 Plikter

2.4.5.1 *Plikt til å ha informasjon om luftkvaliteten?*

Som det fremgår, foreligger det en plikt til å *utlevere* miljøinformasjon. Spørsmålet er dermed om det foreligger en plikt til å ha eller fremskaffe informasjon om «naturmiljøets tilstand» og «om virkningene av planlagte og iverksatte» tiltak i naturen. Dersom denne rettigheten skal være reell, foreligger det dermed en plikt til å inneha slik miljøinformasjon

Forarbeidene viser at «annet ledd må forstås slik at retten til kunnskap og informasjon gjelder foreliggende informasjon».⁹⁰ Imidlertid må «spørsmålet om å framskaffe ny informasjon må løses på grunnlag av lovreglene om utredningsplikt, konsekvensutredninger og tilsyn med miljøtilstanden».⁹¹ En naturlig forståelse av dette, betyr at bestemmelsens annet ledd er en *ren* innsynsregel og innebærer ikke en plikt til å utrede konsekvensene av «planlagte og iverksatte

⁸⁸ Smith (2010) s. 384

⁸⁹ Innst. S. nr. 163 (1991-92) s. 6. Min uthevelse

⁹⁰ *ibid.*

⁹¹ *ibid.*

inngrep i naturen». Dersom man tolker grunnlovgivers uttalelser i lys av daværende konsekvensutredningsinstituttet, kan det tenkes at uttalelsen i stedet for viser til a grunnlovsbestemmelsen ikke skulle gi nærmere definisjon på hva konsekvensutredning skulle omfatte.

Dersom bestemmelsen forstås som en ren innsynsregel, kan det bety at annet ledd blir «innholdsløs» dersom lovgiver bestemmer seg for å deregulere eller oppheve reglene om utredningsplikt, konsekvensutredninger og tilsyn med miljøtilstanden. Videre er deler av lovgivningen av «hvilke tiltak og planer som omfattes ... samt utfyllende bestemmelser om utredningsprogram og konsekvensutredninger» gitt til forvaltningens diskresjonære skjønn.⁹² Dog vil en manglende lovgivning eller deregulering være i strid med norske folkerettslige forpliktelser, deriblant direktiver etter EØS-avtalen og Espoo-konvensjonen.

Som det er gjort rede for, kan luftforurensning potensielt ha store helseeffekter på mennesket. Dersom borgeren skal ha mulighet til å verne seg selv mot denne risikoen, trengs det en viss mengde kunnskap og utredninger som viser hvilke konsekvenser tiltak har på luftkvaliteten. Det kan virke urimelig at borgeren selv må fremskaffe denne informasjon, da myndighetene og forurenseren er nærmere til å fremskaffe denne. En slik utredning krever samtidig fagkunnskaper, noe borgeren ikke nødvendigvis har. Menneskerettighetsutvalget viser at Grunnloven § 112 «må leses som en aktiv plikt for myndighetene til å iverksette tiltak for å ivareta miljøet».⁹³ Dette taler for at myndighetene har en aktiv plikt til å fremskaffe informasjon om miljøtilstanden, samt pålegge de private det samme.

Grunnloven §§ 2 annet punktum og 100 siste ledd viser at Grunnloven skal sikre «demokrati» og at «statens myndigheter» skal «legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Dette peker *ikke* på en direkte plikt til å inneha miljøinformasjon. Sammen med Grunnloven § 112 annet ledd kan den derimot forplikte myndighetene: Hensynet bak bestemmelsene er at statens myndigheter skal «legge forholdene til rette for en åpen og opplyst samtale» for å fremme demokratiet, og dermed sørge for at borgeren kan delta og påvirke politiske beslutningstaking. Uten miljøinformasjon, kan ikke borgeren delta i en slik debatt.

⁹² Plan- og bygningsloven § 14-6

⁹³ Dokument 16 (2011–2012) s. 243

Miljøinformasjonsloven §§ 8 og 9 viser at kunnskapsplikten om miljøforhold ved private og offentlig virksomhet «må forstås i lys av at den danner grunnlaget for retten til miljøinformasjon».⁹⁴ Dette viser at retten på miljøinformasjon er innholdsløs, dersom det ikke foreligger *noen form* for plikt til å anskaffe informasjonen. Like betraktninger gjelder på Grunnloven § 112 annet ledd.

I sivilombudsklagen 1998-1399 klagde miljøorganisasjonen Greenpeace på konsekvensutredningen ved oljeboringer i Nordsjøen. De mente at utredningen etter petroleumslovgivningen ikke tok hensyn til de globale påvirkningene, særlig på klimasystemet, oljeboring medfører. Ombudsmannen hadde ikke grunnlag for å si om de generelle krav til konsekvensutredning av petroleumsvirksomheten med sikte på miljø, som følger av gjeldende regelverk, var lov- eller grunnlovsstridig. Sivilombudsmannen uttalte likevel:

*«Grunnloven § 110 b annet ledd omhandler også rett til miljøinformasjon om bl.a. 'Virkningene af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen'. Bestemmelsen antas å innebære et selvstendig rettsgrunnlag for den enkelte til å få opplysninger om miljøet, men det er usikkert hvor langt plikten for myndighetene går til aktivt å skaffe til veie ny informasjon eller til å videreutvikle, bearbeide og revurdere foreliggende informasjon. At det her foreligger en viss aktivitetsplikt, må imidlertid være klart».*⁹⁵

Dette trekker i retning av at det foreligger en viss aktivitetsplikt for innhenting av miljøinformasjon.

I forbindelse med lovendringen i motorferdselloven i 2015, startet regjeringen i 2013 et forsøk med fornøyleseskjøring av snøskuter i naturen. I alt 108 kommuner var omfattet av denne forsøksordningen, noe Sivilombudsmannen mente lå «utenfor de rettslige rammer forsøksloven setter».⁹⁶ I forbindelse med lovforslaget ble Lovavdelingen anmodet til å foreta en tolkning av Grunnloven § 112 og lovgivers utredningsplikt. Lovavdelingen konkluderer etter en grundig redegjørelse av bestemmelsen etter grunnlovsendringen i 2014:

⁹⁴ Ot.prp.nr.116 (2001-2002) s. 168

⁹⁵ Sivilombudsklage, sak 1998-1399

⁹⁶ Sivilombudsklage, sak 2013/3031

«Etter vårt syn må det etter dette kunne legges til grunn at § 112 annet ledd pålegger det offentlige en viss utredningsplikt i forbindelse med lovforslag som kan ha negative konsekvenser for miljøet. Hvilken terskel som skal legges til grunn for at en slik plikt utløses, hva som må være tema for utredning og hvilke krav som stilles til omfanget av utredningene i ulike situasjoner, går vi ikke nærmere inn på».

Dette trekker i retning av at det foreligger en viss utredningsplikt for det offentlige ved tiltak i naturen.

Det kan med dette konkluderes med at det foreligger en plikt for både private og statens myndigheter til å ha informasjon om «naturmiljøets tilstand» og «virkningene av planlagte og iverksatte» tiltak i naturen.

2.4.5.2 Plikt til å varsle om farlig luftkvalitet?

Annet ledd viser til borgerens rett på miljøinformasjon. Likevel kan det tenkes situasjoner der en akutt og alvorlig luftforurensning medfører at borgeren ikke rekker å innhente slik informasjon. Spørsmålet er om statens myndigheter har plikt til å varsle borgeren om en slik luftforurensning etter Grunnloven § 112 annet ledd.

Ordlyden gir ingen direkte holdepunkter for en slik plikt. Likevel er formålet med rettigheten at borgeren «kan ivareta den rett de har etter foregående ledd». Dersom luftforurensning blir så akutt og alvorlig at helsen står i fare, kan det ut fra reelle hensyn plikte statens myndigheter å varsle borgerne jf. Grunnloven §§ 112 og 93 første ledd, første punktum. I samme retning taler Grunnloven § 112 tredje ledd. Videre, som det er redegjort for over, kan luftforurensning ha fatale konsekvenser på mennesket. Ut fra dette har jeg kommet til at det i visse situasjoner foreligger en plikt for statens myndigheter å varsle sine innbyggere om luftforurensning etter Grunnloven § 112. Spørsmålet er hvordan dette spørsmålet er regulert i lovgivningen.

Forurensningsloven gir ikke bestemmelser om varsling av allmenheten ved akutt luftforurensning. Forskrift om varsling av akutt forurensning gir heller ikke bestemmelser om slik varslingsplikt. Miljøinformasjonsloven § 8 viser at myndighetene skal gjøre «miljøinformasjon allment tilgjengelig». Dette plikter likevel ikke myndighetene til å varsle om farlig luftforurensning.

Derimot gir forurensningsforskriften § 7-10 bestemmelser om å varsle offentligheten ved «konsentrasjonen av svoveldioksid overstiger 500 µg/m³ eller konsentrasjonen av nitrogendioksid overstiger 400 µg/m³ i tre sammenhengende timer på steder som er representative for luftkvaliteten over minst 100 km² eller en hel sone eller et større byområde. Dette viser ekstreme nivåer av forurensning, sammenlign luftkvalitetsnivåene i kapittel 2.3.3.2. Bestemmelsen viser at «kommunen» skal blant annet redegjøre for «årsaken til overskridelsen hvis den er kjent», «hvilke befolkningsgrupper som antas å være særlig følsomme for overskridelsen» og «hvilke forholdsregler følsomme befolkningsgrupper bør treffe». Om plikten til å varsle etter Grunnloven § 112 annet ledd inntreffer før terskelen i forurensningsforskriften § 7-10, tar jeg ikke stilling til i denne drøftelsen.

3 Domstolsprøving av Grunnloven § 112

3.1 Innledning

Spørsmålet er i hvilken utstrekning borgeren og organisasjoner kan anvende Grunnloven § 112 *på selvstendig grunnlag* for domstolen. Dette beror på to situasjoner: Der det hevdes at lovgivningen er i strid med grunnloven og der det hevdes at bestemmelsen utleder håndhevbar, subjektive rettigheter.

3.2 Domstolskontroll med lovgivning

Grunnloven § 89 viser at i «saker som reises for domstolene, har domstolene rett og plikt til å prøve om lover og andre beslutninger truffet av statens myndigheter strider mot Grunnloven». Av dette kan det utlede at domstolen har både «rett og plikt» til å kontrollere om lovgivning og vedtak strider med retten til et miljø som sikrer helsen og til miljøinformasjon.

Forarbeidene til Grunnloven § 112 uttrykker at det er «mer naturlig at rettigheter på dette området som kan prøves rettslig bør reguleres nærmere ved lov for å få det nødvendige presisjonsnivå», men at Grunnloven «går framfor anna lovgivning dersom det er motstrid».⁹⁷ Dette

⁹⁷ Innst. S. nr. 163 (1991-92) s. 5

utgangspunktet ble bekreftet ved vedtakelsen av § 112.⁹⁸ Dette bekrefter at bestemmelsen kan anvendes for domstolen der det hevdes at det foreligger motstrid mellom lovgivning og grunnlovsbestemmelsen.

Domstolens prøvingsintensitet på lovgivningens grunnlovsmessighet er relativisert. I Rt-1976-1 (Kløfta) viser Høyesterett at «enkeltmenneskets personlige frihet eller sikkerhet» er intensiteten på prøvingen sterkest, men der spørsmålet dreier seg om statsmakters arbeidsmåte eller innbyrdes kompetanse er intensitet minst. Vern om økonomiske rettigheter har middels intensitet. Retten til et miljø som sikrer helsen, f.eks. der luftforurensning medfører helseskader, faller ut fra en naturlig forståelse av ordlyden, innenfor «enkeltmenneskets personlige frihet eller sikkerhet». Dette tyder på at domstolsintensiteten er sterkest på disse spørsmålene.

Er det tvil om det foreligger grunnlovsstrid, viser Rt-1976-1 (Kløfta) at der Stortinget «klart har vurdert og bygd på at» bestemmelsen ikke strider med grunnloven, vil domstolene unngå å komme i konflikt med lovgivers syn. Menneskerettighetsutvalget uttaler at «hvilken vekt som skal tillegges lovgivers egne vurderinger, vil i praksis også kunne variere med hvilket organ som opptrer som lovgiver og hvor grundige lovgivers vurderinger er».⁹⁹ Eksempler på dette er Rt-1991-1439 (Norsk Hydro), Rt-1992-182, Rt-2007-1308 (Tomtefeste III) og Rt-2013-1345. Den siste saken gjaldt rettsvirkningene av endringer i forskrift om strukturkvoteordning for havfiskeflåten var i strid med grunnloven § 97. Her vektlegger Høyesteretts mindretall, men under skarp dissens, kvaliteten på forvaltningens vurderinger. I Rt-1992-182 viste Høyesterett at der forvaltningen har fått fullmakt til å vedta forskrifter, vil domstolen tillegge mindre vekt på forvaltningens eget syn, enn Stortingets syn. Høyesterettsdommer Bårdsen uttalte i Nordisk høyesterettsdommerseminar 24. mars 2015:

*«I alle lovsaker som kan reise grunnlovsspørsmål er det etter mitt syn helt avgjørende at Stortinget får frem hvilke interesser som skal ivaretas ved tiltaket, hvor samfunnsmessig viktige disse er og på hvilken måte loven og dens nærmere innretning er egnet til, og nødvendig for, å ivareta disse hensynene».*¹⁰⁰

⁹⁸ Innst. 187 S (2013–2014) s. 25–26.

⁹⁹ Dokument 16 (2011–2012) s. 79

¹⁰⁰ Bårdsen (2015) s. 34 avsnitt 48

Dette kan uttrykke hvilket kvalitetskrav Høyesterett stiller til lovgivers vurderinger. Det må likevel legges til at dette er høyesterettsdommer Bårdens personlige syn.

Det kan dermed konkluderes med at borgere og organisasjoner kan bringe vedtak og annen lovgivning inn for domstolen med påstand om at den er grunnlovsstridig. Domstolen har i disse situasjonen «rett og plikt» til kontrollere om lovgivningen er i samsvar med retten til et miljø som sikrer helsen, og dermed en forsvarlig luftkvalitet.

3.3 Håndhevbar rettighetsbestemmelse?

Spørsmålet er om retten til et miljø som sikrer helsen er en rettighetsbestemmelse, som kan håndheves av domstolen.¹⁰¹ Behovet for å anvende grunnlovsbestemmelser som en subjektiv rettighet for domstolen, er størst der statens myndigheter ikke operasjonaliserer eller handler i samsvar med bestemmelsen. Om borgeren eller organisasjonen kan utlede en slik rettighet etter Grunnloven § 112, beror på en tolkning av grunnlovsbestemmelsen.¹⁰²

Første ledd lyder «enhver har rett» et miljø som sikrer helsen. Av annet ledd fremkommer det at «borgerne har rett til» kunnskap om miljøet. En naturlig forståelse av ordlyden viser at første og annet ledd er utformet som en håndhevbar rettighetsbestemmelse, sammenlignet med for eksempel Grunnloven § 110, som viser til at statens myndigheter «skal legge forholdene til rette for at ethvert arbeidsdyktig menneske kan tjene til livets opphold ved arbeid eller næring». Likevel er første ledd vagt utformet, noe som trekker i retning av at bestemmelsen ikke er håndhevbar.

Forarbeidene viser at forutsetningen for vedtakelsen av bestemmelsen, var at i de «tilfella der miljøvernomsyn ikkje er innarbeidde i lovgivinga, bør ein likevel opne for at privatpersonar eller organisasjonar som har rettsleg interesse etter vanlege prosess reglar, får prøvd rettane sine ved domstolane med heimel direkte i Grunnlova».¹⁰³ Dette skulle fungere som et «viktig incitament til å få miljøomsyn innarbeidde i lovgivinga og avgjerdsprosessane på alle samfunnsområde der dette ennå ikkje er gjort».¹⁰⁴ Begrunnelsen for at grunnlovsgiver ikke ønsket

¹⁰¹ Smith (2010) s. 359-362

¹⁰² *ibid.*

¹⁰³ Innst. S. nr. 163 (1991-92) s. 2

¹⁰⁴ *ibid.*

å gi borgeren uforbeholden adgang til å bruke bestemmelsen for domstolen, var at myndighetene selv ønsket å definere hvilke rettigheter og plikter som skal utledes av bestemmelsen.¹⁰⁵ Dette tyder på at Grunnloven § 112 kan håndheves av domstolen der miljøhensynene eller miljøspørsmålet ikke blir tatt stilling til.

Forslagsgiver viser at det er «*rettane ... med heimel direkte i Grunnlova*» som kan føres for domstolen.¹⁰⁶ Komiteen viser at det er «*grunnsetningene*» som skal anvendes når det gjelder miljøproblemer som lovgiverne ikke har tatt stilling til.¹⁰⁷ Forarbeidene uttrykker ikke hva som menes med begrepet *grunnsetninger*. En naturlig forståelse av begrepet, viser til prinsippene i eller forutsetningene for bestemmelsen. Tolker man derimot forarbeidene i sammenheng med ordlyden i tredje ledd, som viser til «disse grunnsetningene», tyder det på at «grunnsetningene» refererer seg til rettighetene i første og annet ledd. Dette trekker i retning av at grunnsetningene her betyr rettighetene i bestemmelsen. I motsatt retning uttalte medlemmer fra Fremskrittspartiet. De fant det «prinsipielt uheldig å vedta lovbestemmelser om individuelle rettigheter uten at disse bestemmelser gir individet rettigheter som vedkommende kan forlange håndhevet ved domstolene».¹⁰⁸

Menneskerettighetsutvalget utalte i sin utredning at både utenriks- og konstitusjonskomiteen og Stortinget legger til grunn at «private borgere eller organisasjoner i gitte tilfelle kan fremme sine miljørettigheter etter § 110 b for domstolene», men at det er «ikke klart under hvilke omstendigheter slike direkte krav kan gjøres gjeldende».¹⁰⁹ Menneskerettighetsutvalget refererer her til de tilfeller lovgiver ikke har tatt stilling til miljøspørsmålet. Ved vedtakelsen av § 112 viser grunnlovsgiver at bestemmelsen «skal leses som rettslig forpliktende bestemmelse» og slutter seg til Menneskerettighetsutvalget forslag.¹¹⁰ Denne tilslutningen bekrefter at Grunnloven § 112 er en håndhevbar rettighet, der borgere og organisasjoner i visse tilfeller kan få sine miljørettigheter fremmet for domstolen.

¹⁰⁵ Bugge (2014) s. 153-154

¹⁰⁶ Innst. S. nr. 163 (1991-92) s. 2 (min uthevelse)

¹⁰⁷ *ibid.* s. 6

¹⁰⁸ *ibid.* s. 6

¹⁰⁹ Dokument 16 (2011–2012) s. 243

¹¹⁰ *ibid.* s. 243 og Innst.187 S (2013–2014) s. 25–26

Ved grunnlovsendringen i 2014 ble ordlyden i tredje ledd endret fra å «give Bestemmelser» til å «iverksette tiltak». Spørsmålet er om denne endringen utvider borgerens adgang til å anvende bestemmelsen for domstolen.

Hverken ordlyden eller forarbeidene til Grunnloven § 110 b viser om den betingede domstolsadgangen refererte seg til bestemmelsens tidligere tredje ledd, der statens myndigheters ikke hadde «give Bestemmelser». En kontekstuell tolkning av ordlyden og forarbeidene tyder likevel på dette. I dag viser ordlyd plikten til å «iverksette tiltak» jf. Grunnloven § 112 tredje ledd. Dette trekker i retning av at borgeren og organisasjoner nå har adgang til domstolen der statens myndigheter ikke iverksetter tiltak.

En slik forståelse kan medføre at antall saker for domstolen vil øke. Samtidig viser søk på Lovdata, at det ikke finnes rettspraksis som anvender Grunnloven § 112 som selvstendig grunnlag.¹¹¹ Dette kan tyde på at det er større behov for å gi borgeren eller organisasjoner mulighet til prøve sin sak for domstolen. Videre er miljølovgivningen i stor grad fullmaktslovgivning. Hensynet til kontroll på forvaltningens plikt til å «iverksette tiltak» som sikrer «et miljø som sikrer helsen» på lojal og tilfredsstillende måte, trekker i samme retning. Et eksempel kan være dersom statens myndigheter ikke iverksetter tiltak mot luftforurensningen som skader helsen.

Formålet med ordlydsendringen var å *styrke* grunnlovsbestemmelsen.¹¹² Grunnlovsgiver uttrykker seg ikke eksplisitt om borgeren eller organisasjoner kan anvende Grunnloven § 112, der tiltak ikke iverksettes. Grunnlovsgiver, som slutter seg til Menneskerettighetsutvalget, skriver at myndighetene ikke kan «være passive vitner til større miljøødeleggelser» og at det foreligger en «aktiv plikt» til å iverksette tiltak som sikrer retten til et sunt miljø.¹¹³ Høyres komitededlem gir følgende særmerknad: «Gjeldende grunnlovsbestemmelse er ment å være en rettighetsbestemmelse, og etter endringen i tredje ledd vil dette etter disse medlemmers syn

¹¹¹ Søk gjort 20.10.15 med følgende kriterier: Grunnloven § 110 b i tidsperioden 1992-2014 og Grunnloven § 112 i tidsperioden 2014-2015. Søket ga ingen relevante treff. Det kan tenkes at det foreligger slike dommer, men at disse ikke er publisert.

¹¹² Dokument 16 (2011–2012) s. 246

¹¹³ *ibid.* og Innst. 187 S (2013–2014) s. 25–26.

fremstå klarere».¹¹⁴ Dette tyder på at borgeren eller organisasjoner kan anvende Grunnloven § 112, der staten ikke lojalt iverksetter tiltak som sikrer grunnsetningene i første og annet ledd.

Forarbeidene viser at grunnlovsbestemmelsen var ment å være en *menneskerettighet*.¹¹⁵ Dette bekreftes av grunnlovsgiver i 2014 ved å plassere bestemmelsen i Grunnlovens menneskerettighetskapitel. Grunnloven § 92 lyder at «statens myndigheter skal respektere og sikre menneskerettighetene slik de er nedfelt i denne grunnlov og i for Norge bindende traktater om menneskerettigheter». Statens myndigheter inkluderer *også* domstolene. Forarbeidene viser at «det har en selvstendig betydning for domstolenes håndhevelse av menneskerettighetene at Grunnloven pålegger statsorganene å respektere disse rettighetene».¹¹⁶ Dette trekker tungt i retning av at Grunnloven § 112 er en håndhevbar rettighetsbestemmelse.

I Rt-2015-93 (Maria-saken) var spørsmålet om datteren hadde rettslig interesse etter tvisteloven § 1-3 å anlegge søksmål med påstand om ugyldighet på mors utvisningsvedtak. Her anvender Høyesterett Grunnloven § 102 jf. EMK artikkel 8 som grunnlag for å gi datteren rettslig interesse etter tvisteloven § 1-3. Høyesterett pekte på deres plikt til å sikre menneskerettighetene etter Grunnloven § 92. Dette ble bekreftet i Rt-2015-155. Dette bekrefter at menneskerettighetene i Grunnloven skal sikres av domstolen. Likevel finnes ingen tilgjengelige dommer på Lovdata som anvender Grunnloven § 112 slikt.¹¹⁷

Ut fra denne drøftelsen kan det konkluderes med at Grunnloven § 112 er en håndhevbar rettighetsbestemmelse. Den kan anvendes der lovgiver ikke har tatt stilling til miljøspørsmål eller innarbeidet miljøhensyn i lovgivningen. Videre gis borgeren eller organisasjoner mulighet til å anvende Grunnloven § 112 som selvstendig grunnlag, der det foreligger manglende tiltak fra statens myndigheter.

4 Luftkvaliteten i Oslo: Grunnlag for søksmål?

4.1 Innledning

¹¹⁴ Innst. 187 S (2013–2014) s. 25–26.

¹¹⁵ Dokument 16 (2011–2012) s. 245, Innst. S. nr. 163 (1991–92) s. 6

¹¹⁶ Innst. 186 S (2013–2014) s. 22–24

¹¹⁷ Søk foretatt 15.11.2015 på Lovdata.no

EFTA-dommen av 2. oktober 2015 viser at Oslo kommune hadde for høye verdier av svevestøv (PM₁₀) og nitrogendioksid (NO₂) i tidsperioden 2009 til 2012 i forhold til forurensningsforskriften del 3, kapittel 3 jf. EØS-direktivet om lokal luftforurensing.¹¹⁸ Riksrevisjonen skriver i sin rapport av 24. november 2015, at Oslo kommune i perioden 2010-2014 hadde en luftkvalitet i strid med nasjonale mål.¹¹⁹ Jeg skal i dette kapitlet se nærmere på luftkvaliteten i Oslo i samme tidsperiode, dernest vurdere om den er i strid med luftkvalitetsstandarden i Grunnloven § 112.

4.2 Avgrensning

Jeg har valgt å avgrense oppgaven til luftforurensning i Oslo kommune. Begrunnelsen for denne avgrensningen er at graden av og kvaliteten på informasjon om luftforurensninger varierer fra de forskjellige byene.¹²⁰

4.3 Luftkvaliteten i hovedstaden

Spørsmålet er hvordan luftkvalitetsstandarden er i Oslo kommune. Jeg viser til kapittel 2.3.3.2 og tabell 1 for nærmere redegjørelse for luftkvalitetsstandardene. For hovedstaden, benytter jeg kommunens egne data og informasjon fra Sentral database for luftovervåkingsdata.¹²¹ For enkelhetens skyld, har jeg valgt å se på forurensningsdata målt fra fire sentrale steder i Oslo: Grønland, Kirkeveien, Bygdøy Allè og Hjortnes. Grønland målestasjon måler ikke nivåer av svevestøv: Jeg har her valgt å se nærmere på nivåene målt på Sofienbergparken i stedet for.

¹¹⁸ EFTA Surveillance Authority v. The Kingdom of Norway

¹¹⁹ Riksrevisjonen (2015) s. 102-106

¹²⁰ Sammenlign rapportene fra NILU. <http://luftkvalitet.info/Rapporter/YearlyReports/YearRapBergen.aspx> Sist lest: 12.11.15 E-post fra Sigmund Guttu v/ Miljødirektoratet v/ skriver at: «Mulige årsaker til inkonsistensen mellom Miljødirektoratets framstilling og kommunens (og forsåvidt mellom kommunene): - Det er ofte en vanskelig avveining hvilken stasjon man skal bruke. Ønsker man å vise trender på en stasjon eller den høyeste konsentrasjonen som er målt i byen per år. - Enkelte år er det for lav datafangst på enkelte stasjoner og det kan være ulik praksis på om man ønsker å vise data med for lav datafangst eller ikke. - Jeg kjenner til at enkelte kommuner viser antall dager over 50ug/m³ for PM₁₀ basert på feil utregningsmetode. Bergen viser f.eks. 37 dager og brudd på grenseverdien i 2010. Med riktig utregningsmetode blir det 35 dager og overholdelse av grenseverdien». På grunn av dette har jeg valgt å konsentrere meg om en kommune, nemlig Oslo kommune.

¹²¹ Oslo kommune (2015) og NILU: <http://www.miljostatus.no/Tema/Luftforurensning/Lokal-luftforurensning/> Sist besøkt: 15.11.15

4.3.1 Nitrogendioksid

4.3.1.1 Årsmiddelkonsentrasjon

Den juridiske bindende årsmiddelkonsentrasjon av nitrogendioksid er $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Folkehelseinstituttet luftkvalitetskriterier og Verdens helseorganisasjon retningslinjer viser til det samme nivået. Forurensningsforskriftens «øvre helsebaserte vurderingsterskel» viser til en $32 \mu\text{g}/\text{m}^3$.

Tabell 3: Årsmiddelkonsentrasjon av nitrogendioksid i Oslo

År	Enhet	Nivå
2010	$\mu\text{g}/\text{m}^3$	61,5
2011	$\mu\text{g}/\text{m}^3$	54,4
2012	$\mu\text{g}/\text{m}^3$	60,4
2013	$\mu\text{g}/\text{m}^3$	61,1
2014	$\mu\text{g}/\text{m}^3$	49,5
Kilde: Sentral database for luftovervåkingsdata ¹²²		

Dette viser at den årlige konsentrasjonen av nitrogendioksid i Oslo er høyere enn tillatt etter forurensningsforskriften. Dette er foreliggende dermed brudd på forurensningsforskriften. Samtidig er det høyere enn det luftkvalitetskriteriene, Verdens helseorganisasjon retningslinjer og forurensningsforskriftens «øvre helsebaserte vurderingsterskel» jf. se over.

4.3.1.2 Antall timer med overskridelser av «øvre helsebaserte vurderingsterskel»

Under vises antall timer med *overskridelse* av forurensningsforskriftens «øvre helsebaserte vurderingsterskel». Den er satt til $140 \mu\text{g}/\text{m}^3$ i timen, som ikke overskrides mer enn 18 ganger per år. Disse nivåene er *ikke* juridiske bindende etter forurensningsforskriften.

Tabell 4: Antall timer med overskridelser av «øvre helsebaserte vurderingsterskel»

År	Enhet	Grønland	Kirkeveien	Bygdøy allé	Hjortnes
2010	Timer	155	174	(424)*	635

¹²² Sentral database for luftovervåkingsdata, <http://www.miljostatus.no/Tema/Luftforurensning/Lokal-luftforurensning/> Sist besøkt: 26.10.15

2011	Timer	128	194	(329)*	398
2012	Timer	15	77	183	210
2013	Timer	28	62	135	269
2014	Timer	1	2	17	130
*Under 80 % datadekning. Kan ikke sammenlignes direkte med andre verdier. Kilde: Årsrapport 2014: Luftkvaliteten i Oslo s. 24					

Dette viser at det er forurensningsnivået overskrider de «øvre helsebaserte vurderingsterskel» i Oslo. Totale antall timer med overskridelse er likevel på veg ned. I 2010, 2011 og 2013 brøt alle målinger grensen for antall timer med overskridelser.

4.3.1.3 Antall timer med overskridelser av luftkvalitetskriterier

Under vises antall timer med *overskridelse* av luftkvalitetskriteriet. Den er satt til 100 µg/m³ i timen. Disse er nivåene *ikke* juridiske bindende.

Tabell 5: Antall timer med overskridelser av luftkvalitetskriterier

År	Enhet	Grønland	Kirkeveien	Bygdøy allé	Hjortnes
2010	Timer	533	614	(1577)*	1633
2011	Timer	538	674	(1234)*	1228
2012	Timer	200	435	1063	806
2013	Timer	228	336	881	1001
2014	Timer	41	105	367	692
*Under 80 % datadekning. Kan ikke sammenlignes direkte med andre verdier. Kilde: Årsrapport 2014: Luftkvaliteten i Oslo s. 31					

Tabellen viser at det er høye overskridelser av luftkvalitetskriteriene i Oslo.

4.3.2 Svevestøv

4.3.2.1 Antall døgn med overskridelser av grensene i forurensingsforskriften

For svevestøvparkiklene PM₁₀ er den juridiske døgn grenseverdien satt til 50 µg/m³, som ikke må overskrides mer enn 35 ganger per år. I den planlagte innstramningen fra 2016 kan ikke dette nivået overskrides mer enn 30 ganger per år. For svevestøvparkiklene PM_{2,5} er den årlige juridiske bindende utslippsgrensen satt til 25 µg/m³. Etter de planlagte endringene i 2016, skal nivået senkes til 15 µg/m³.

Tabellen under vises antall døgn med overskridelser av den juridiske grensen fastsatt i forurensningsforskriften. Overskridelser av PM₁₀ og PM_{2,5} redegjøres i samme tabell.

Tabell 6: Antall døgn med overskridelser av juridisk grense i forurensningsforskriften

PM ₁₀ / PM _{2,5}	Enhet	Sofienbergp.	Kirkeveien	Bygdøy allé	Hjortnes
2010	Døgn	8 / 0	10 / 0	24 / 0	21 / 0
2011	Døgn	19 / 0	13 / 0	19 / 0	17 / 0
2012	Døgn	3 / 0	14 / 0	12 / 0	23 / 0
2013	Døgn	4 / 0	14 / 0	34 / 0	44 / 0
2014	Døgn	2 / 0	2 / 0	3 / 0	21 / 0
Kilde: Årsrapport 2014: Luftkvaliteten i Oslo					

Dette viser at det fortsatt er for høye verdier av svevestøvpartiklen PM₁₀ i forhold til forurensningsforskriften, mens PM_{2,5}-nivået er i samsvar med forskriften. På Hjortnes i 2013 ble det målt nivåer av PM₁₀ som brøt forurensningsforskriften.

4.3.2.2 Antall døgn med overskridelser av «øvre helsebaserte vurderingsterskel»

Forurensningsforskriftens «øvre helsebaserte vurderingsterskel» viser til en døgn grenseverdi satt til 35 µg/m³ for PM₁₀, som ikke må overskrides mer en 35 ganger i året. Antall døgn med overskridelser av PM_{2,5} opplyser ikke kommunen om i sin årsrapport.¹²³

Tabell 7: Antall døgn med overskridelser av «øvre helsebaserte vurderingsterskel»

PM ₁₀	Enhet	Sofienbergp.	Kirkeveien	Bygdøy allé	Hjortnes
2010	Døgn	33	28	57	50
2011	Døgn	38	35	68	52
2012	Døgn	16	25	44	58
2013	Døgn	18	27	72	80
2014	Døgn	14	16	28	61

¹²³ Oslo kommune (2015)

Kilde: Årsrapport 2014: Luftkvaliteten i Oslo s. 3241

Dette viser at forskriftens «øvre helsebaserte vurderingsterskel» overskrides. Nivåene er derimot på veg ned. På Hjortnes ble det fremdeles målt overskridelser i 2014.

4.3.2.3 Antall døgn med overskridelser av luftkvalitetskriterier

Luftkvalitetskriteriet viser til en døgngrenseverdi satt til 30 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ for PM_{10} . For $\text{PM}_{2,5}$ er kriteriet satt til 15 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ i døgnet.

Tabell 8: Antall døgn med overskridelser av luftkvalitetskriterier

PM₁₀ / PM_{2,5}	Enhet	Sofienbergp.	Kirkeveien	Bygdøy allé	Hjortnes
2010	Døgn	102 / 143	92 / 63	128 / 160	141 / 93
2011	Døgn	94 / 119	84 / 59	146 / 161	135 / 83
2012	Døgn	51 / 119	42 / 24	95 / 99	105 / 38
2013	Døgn	62 / 109	74 / 37	129 / 120	146 / 50
2014	Døgn	51 / 74	47 / 91	64 / 66	123 / 69
Kilde: Årsrapport 2014: Luftkvaliteten i Oslo s. 31					

Dette viser at det svevestøvnivået overskrider luftkvalitetskriteriene.

4.3.3 Svoveldioksid

For svoveldioksid er den juridisk bindende døgngrenseverdien satt til 125 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, som ikke må overskrides mer enn tre ganger per kalenderår. Etter forurensningsforskriftens «øvre helsebaserte vurderingsterskel» er døgnerverdien satt til 75 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, som ikke må overskrides mer enn tre ganger per kalenderår. Etter luftkvalitetskriteriene er døgngrenseverdi av svoveldioksid er satt til 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$. På Grønland målestasjon har dette ikke blitt påvist noen overskridelser av svoveldioksid i tidsperioden 2009-2014.¹²⁴

4.3.4 Konklusjon

¹²⁴ Oslo kommune (2015) s. 32

Det kan dermed konkluderes med at Oslo kommune overskrider nivåene av NO₂ og PM₁₀ satt i forurensningsforskriften § 7-6. Det ble også funnet brudd på forurensningsforskriften. Dette kan gi potensielle helseeffektene.¹²⁵ For NO₂ og PM₁₀ overskrider også forurensningsforskriftens «øvre helsebaserte vurderingsterskel», noe som i stor grad samsvarer med luftkvalitetsstandarden i Grunnloven § 112 første ledd. Dette trekker i retning av at luftkvalitetsstandarden ikke er i samsvar med Grunnloven § 112 som skal «sikre helsen».

Videre, all luftforurensing jeg har fokusert på, bortsett fra svoveldioksid, overskrider luftkvalitetskriteriene fastsatt av Folkehelseinstituttet. Overskridelser av luftkvalitetskriteriene kan ikke tolkes slik at det gir «definitivt helseskadelige, men det kan heller ikke utelukkes negative helseeffekter hos spesielt sårbare individer selv ved nivåer under luftkvalitetskriteriene».¹²⁶ WHO anviser til disse nivåene som retningslinjer for en trygg, lokal luftkvalitet.

Både forurensningsforskriftens juridiske bindende grenser og «øvre helsebaserte vurderingsterskel» anvender en fleksibilitetsmekanisme, noe som betyr at grensen kan overskrides med antall timer eller døgn. Dette tar hensyn til uforutsette forhold som været og eventuelle store økonomiske kostander. Antall timer og døgn tillatt overskridelser av NO₂ og PM₁₀ ble overskredet. Dette tyder på at de ikke er iverksatt tilstrekkelige tiltak etter Grunnloven § 112.

Overskridelsene er verst på vinterhalvåret. Kaldere klima medfører dårligere spredningsforhold av forurensningen.¹²⁷ Dette trekker i retning av at statens myndigheter ikke kan ha noen kontroll over overskridelsene. Likevel er de verste overskridelsene alltid målt på vinteren.¹²⁸ Statens myndigheter kan dermed forutse overskridelsen og dermed iverksette forebyggende tiltak. Dette trekker i motsatt retning.

Selv om det krever nærmere forskning hvilket nivå luftforurensning mennesket tåler, kan disse tallene likevel indikerer at nivåene i Oslo kommune kan ha negative helseeffekter, spesielt på sårbare menneskegrupper. Riksrevisjonen viser det samme i sin rapport om luftkvaliteten i

¹²⁵ Folkehelseinstituttet (2013)

¹²⁶ Oslo kommune (2015) s. 30

¹²⁷ ibid. s. 37-38

¹²⁸ ibid.

norske byer.¹²⁹ Det kan dermed konkluderes med at luftkvaliteten i Oslo kommune ikke er i samsvar med Grunnloven § 112 og myndighetene har dermed ikke iverksatt tilfredsstillende tiltak etter tredje ledd.

4.4 Søksmål etter Grunnloven § 112 på grunn av farlig luftforurensning

4.4.1 Innledning

Spørsmålet blir dermed om borgeren eller organisasjoner kan på grunnlag av luftkvaliteten i Oslo, anlegge søksmål etter Grunnloven § 112 på selvstendig grunnlag. Som det har blitt redegjort for i kapittel 3.3, beror dette på om statens myndigheter har tatt stilling til miljøspørsmålet. Ut fra konklusjonen i kapittel 4.3.4, forutsettes denne drøftelsen at luftkvaliteten i Oslo kommune ikke er samsvar med Grunnloven § 112 første ledd og at statens myndigheter ikke har iverksatt tilstrekkelig tiltak etter Grunnloven § 112 tredje ledd.

4.4.2 Vurderingstemaet

Drøftelsen vil derfor se på om det finnes andre rettsgrunnlag enn Grunnloven § 112, som regulerer luftforurensningen borgeren utsettes for. For at lovgiver skal ha tatt stilling til luftforurensningen, må statens myndigheter ha innarbeidet de rettigheter og plikter som følger av Grunnloven § 112. For borgerens del, må lovgivningen ha rettigheter eller plikter om luftforurensning, som han eller hun kan få håndhevet av domstolen jf. tvisteloven § 1-3.

Høyesterett tar i Rt-1991-1439 (Norsk Hydro), Rt-1992-182, Rt-2007-1308 (Tomtefeste III) og Rt-2013-1345 stilling til om lovgiver har vurdert grunnlovsmessigheten, der saksøkers påstand var grunnlovsstrid. Her vekter Høyesterett lovgivers vurderinger ut fra dens kvaliteter.¹³⁰ Hensynet bak en slik vurdering er å kontrollere om lovgiver har foretatt en reell vurdering om grunnlovsmessigheten. Samtidig vil en slik vurdering vise om lovgiver har innarbeidet de hensyn som må ivaretas. Selv om jeg ikke her skal vurdere lovgivningens grunnlovsmessighet, bør de samme betraktningene gjelde på vurderingen om lovgiver *faktisk* har tatt stilling til miljøspørsmålet og innarbeidet de miljøhensyn Grunnloven § 112 verner om.

¹²⁹ Riksrevisjonen (2015)

¹³⁰ Dokument 16 (2011–2012) s. 79

Det bør også ses på *hvem* som har tatt stilling til miljøspørsmålet. I Rt-1992-182 skriver førstevoterende at «Høyesteretts prøvelse av lovers grunnlovsmessighet reiser spørsmål om forholdet mellom lovgiver og domstoler som ikke på tilsvarende måte gjør seg gjeldende ved vurderingen av forskrifters rekkevidde». Denne uttalelsen kan begrunnes i den brede utstrekningen av fullmaktslovgivning i vår lovtradisjon, noe som kan tale for en mer skjerpet kontroll på forvaltningen. Selv om denne saken gjaldt grunnlovsmessigheten, bør de samme betraktningene gjelde på vurderingen om forvaltningen har tatt stilling til miljøspørsmålet i lovgivingen.

Norsk Institutt for Luftforskning (NILU) viser at det først og fremst er eksosutslipp fra kjøretøy og slitasje fra vei, dekk og bremses som er hovedkilden for luftforurensningen. Det kommer videre mye partikkelforurensning av vedfyring.¹³¹ Jeg vil derfor hovedsakelig se på lovgivningen som regulerer disse forurensningskildene. Men først vil jeg se om det kan utledes rettigheter eller plikter etter folkehelseloven, som borgeren kan få håndhevet i domstolen.

4.4.3 Folkehelseloven

Spørsmålet er om det kan utledes rettigheter eller plikter, som borgeren kan få håndhevd i domstolen i folkehelseloven. Folkehelseloven § 4 først ledd lyder «kommunen skal fremme befolkningens helse ... og miljømessige forhold og bidra til å forebygge psykisk og somatisk sykdom, skade eller lidelse ... og bidra til å beskytte befolkningen mot faktorer som kan ha negativ innvirkning på helsen». Ordlyden viser at kommunen har en plikt til å «fremme» eller «bidra til å beskytte» et miljø som sikrer helsen. Det er vanskelig å se at borgeren kan utlede noen rettigheter ut fra en slik vag ordlyd: I begrepet å «fremme» eller «bidra til» ligger det et stort rom for skjønn, noe som trekker i retning av at kommunen selv kan bestemme hvor langt plikten rekker. Dermed er det vanskelig å se en motsvarende rettighet for borgeren.

Annet ledd viser at «kommunen skal fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler kommunen er tillagt, herunder ved lokal utvikling og planlegging, forvaltning og tje-

¹³¹ Se drøftelsen i 2.3.1. Mer informasjon finnes på Norsk Institutt for Luftforskning, <http://www.luftkvalitet.info/Theme.aspx?ThemeID=6fc2e3cd-424f-4c03-ad0c-2b9c15369cd9> Sist besøkt: 19.11.2015

nesteyting». Sammen med første ledd, trekker dette i retning av at kommunen selv velger hvordan de ønsker å «fremme» eller «bidra til å beskytte» et miljø som sikrer helsen. Dette viser at folkehelseloven § 4 ikke gir en plikt, som borgeren kunne ha fått håndhevd.

Folkehelseloven § 7 første ledd viser at «kommunen skal iverksette nødvendige tiltak for å møte kommunens folkehelseutfordringer». Anne punktum presiserer at dette innebærer «blant annet omfatte tiltak knyttet til oppvekst- og levekårsforhold som bolig, utdanning, arbeid og inntekt, fysiske og sosiale miljøer, fysisk aktivitet, ernæring, skader og ulykker, tobakksbruk og alkohol- og annen rusmiddelbruk». Med «blant annet» presiserer lovgiver at listen ikke er uttømmende. En naturlig forståelse av ordlyden, viser at plikten i § 7 er tydeligere utformet sammenlignet med § 4. Dette taler for at det foreligger en rettighet for borgeren.

Derimot lyder ordlyden «kommunens folkehelseutfordringer». Dette viser til at det enkelte individ ikke vernes av bestemmelsen, men kommunens samlede befolkning. Forarbeidene viser at «kommunens ansvar må vurderes innenfor de rammer som kommunen arbeider innenfor, for eksempel kapasitet og ressurssituasjon, og hva som gir mest helse innenfor gitte ressurser». Videre legges det til at «lokalt skjønn og politiske prioriteringer veie tungt. Dette innebærer at kommunens ansvar er knyttet til at kommunen har oversikt over utfordringene og arbeider systematisk og langsiktig med å møte disse».¹³² Dette trekker i retning av at bestemmelsen er i stor grad skjønnsmessig utformet. Dette viser at at plikten er vanskelig å få håndhevet av domstolen. Det kan ut fra dette konkluderes med at folkehelseloven § 7 første ledd ikke gir en plikt, som borgeren kan få håndhevet av domstolen.

I folkehelseloven kapittel 3 gis det regler «miljørettet helsevern omfatter de faktorer i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen. Disse omfatter blant annet biologiske, kjemiske, fysiske ... miljøfaktorer.» Dette viser at lovgiver ser at luftforurensning er et trussel mot helsen. I § 4 gis kommunen kompetanse til å fastsette retting av «forholdet direkte eller indirekte kan ha negativ innvirkning på helsen». Det ligger utenfor domstolens kompetanse, å prøve forvaltningas frie skjønn.

I folkehelseloven § 16 «skal» kommunen stanse «forhold ved en virksomhet eller eiendom som medfører en overhengende fare for helseskade» Dette viser at kommunen har plikt til å

¹³² Prop.90 L (2010-2011)

fatte vedtak som stanser forholdet ved en virksomhet eller eiendom medfører «overhengende» fare for helsen. Som det er redegjort for, er det eksosutslipp fra kjøretøy og slitasje fra vei, dekk og bremses som er hovedkilden for luftforurensningen. Dette kan ikke karakteriseres som «virksomhet eller eiendom». Dette betyr heller ikke denne bestemmelsen gir rettigheter eller plikter, som borgeren kan få håndhevet av domstolen.

4.4.4 Forurensningsloven

Jeg vil dermed se på om forurensningsloven inneholder rettigheter og plikter, som borgeren kan anvende som rettsgrunnlag for domstolen. Forurensningsloven § 5 første ledd lyder at «forurensning fra veier, jernbane o.l., havner og flyplasser gjelder loven her så langt forurensningsmyndigheten bestemmer». Dette tyder på at myndighetene selv kan bestemme om de ønsker å ta stilling til forurensning fra infrastrukturen. Dermed beror spørsmålet om lovgiver har tatt stilling til luftforurensningen på vedtak i hvert konkret utbygging. Forarbeidene viser til at forurensningsmyndighetene kan fastsette miljøkvalitetsnormer på nye veier, men at disse normene i «første omgang bør være veiledende». På eksisterende veier vises det til at det ikke er «aktuelt å fastsette bindende miljøkvalitetsnormer for forurensning».¹³³ Dermed ser lovgiver miljøspørsmålet, men tar ikke endelig standpunkt til det.

Bestemmelsens annet ledd viser at «forurensning fra det enkelte transportmiddel gjelder det som er fastsatt i eller i medhold av produktkontrollloven, vegtrafikkloven, skipssikkerhetsloven, havneloven, luftfartsloven og jernbaneloven i stedet for bestemmelsene i denne loven». Dermed sonderer lovgiver mellom forurensning fra vegen og transportmidlet. Bakgrunnen for dette er at «Samferdselsdepartementet antok at eksisterende lovgivning var tilstrekkelig for å motvirke forurensninger fra veitrafikk, kom en under tvil til at forurensningsloven ikke burde gjelde forurensninger fra veitrafikk».¹³⁴ Forarbeidene viser at blant annet produktansvarsloven eller veitrafikkloven *står nærmere til* å regulere forurensning fra det enkelte transportmiddel. Lovgiver tar dermed ikke nærmere stilling til borgernes rettighetene og pliktene etter Grunnloven § 112.

¹³³ Ot.prp.nr.11 (1979-1980) s. 14-16

¹³⁴ *ibid.* s. 13-16

Tredje ledd presiserer likevel at forurensning fra det enkelte transportmiddel «gjelder lovens § 7 annet og fjerde ledd, kap. 6 og §§ 74-77 tilsvarende dersom ikke forurensningen må anses for tillatt i medhold av annen lovgivning». Paragraf 7 annet ledd viser til forbudet mot «forurensning i strid med loven». Årsaken til luftforurensningen i dag er derimot det *samlede* utslippet fra transportmidler og slitasje på veg. Dermed er det svært vanskelig til umulig for den enkelte bilist å vite om han eller hun «forurenser i strid med loven». Det virker urimelig å illegge private ansvaret for et slikt omfattende problem, som krever fagkunnskap og kontinuerlig overvåking av luften. I praksis vil det nok ikke ilegges bilister ansvar, så lenge motorvognen er i samsvar med lovgivingen jf. kjøretøyforskriften og vegtrafikkloven. Dette tyder på at lovgiver ikke har innarbeidet rettigheter og plikter, som borgeren kan få håndhevet av domstolen.

Kapittel 6 viser reglene om «akutt forurensning», som i forurensningsloven § 38 er legaldefinert som «forurensning av betydning, som inntreffer plutselig, og som ikke er tillatt etter bestemmelse i eller i medhold av denne lov». Som forurensningsnivåene i 2010 til 2014 viser, inntreffer heller ikke forurensningen *plutselig*, men hvert år, særlig på vinteren jf. forurensningsloven § 36. Dermed får ikke forurensningsloven kapittel 6 direkte anvendelse på luftforurensningen som er i dag.

Paragraf 7 fjerde ledd og §§ 74-77 viser at myndighetene «kan» fatte vedtak og pålegge tiltak til den som forurenser. Her gis forurensningsmyndighetene kompetanse til å ta stilling til og fatte vedtak om luftforurensningen fra det enkelte transportmiddel strider med forurensningsloven. Domstolen har ikke kompetanse til overprøve forvaltningens frie skjønn.

For luftforurensning på grunn av vedfyring viser forurensningsloven § 9 at «vanlig forurensning» fra «boliger, fritidshus, kontorer, forretnings- eller forsamlingslokaler, skoler, hoteller og lagerbygg o.l.» er tillatt etter forurensningsloven, med mindre annet gjøres ulovlig etter forskrift. Dette viser at forurensning fra vedfyring ikke reguleres av forurensningsloven. Det finnes heller ingen forskrifter som forbyr eller regulerer bruken av vedovner. Det finnes derimot krav til nye vedovner i forskrift om tekniske krav til byggverk, noe jeg vil komme tilbake til.

Dette tyder på at lovgiver ikke har tatt stilling til luftforurensningen fra det enkelte transportmiddel, infrastrukturen eller vedfyring i forurensningsloven. Spørsmålet er dermed om lovgiver har innarbeidet rettigheter og plikter etter Grunnloven § 112 i luftforurensningsforskriften.

4.4.5 Forurensningsforskriften del 3, kapittel 7

I forurensningsforskriften del 3, kapittel 7 gis det bestemmelser om lokal luftkvalitet, derunder grenseverdier av svoveldioksid, svevestøv og nitrogendioksid. Forskriften er fastsatt med hjemmel i forurensningsloven §§ 5, 9, 39, 49, 51 og 81. Dette tyder på at forurensning fra infrastrukturen har blitt inkludert i forskriftene, selv om dette ikke uttrykkelig fremgår, bortsett fra i henvisningen til hjemmelsgrunnlaget. Forurensningsloven § 5 annet ledd viser at det enkelte transportmiddel ikke reguleres av forurensningsloven, dermed heller ikke av denne forskriften. Forskriften viser også til forurensningslovens § 39, som derimot gjelder på det enkelte transportmidlet. Den gir forurensningsmyndigheten kompetanse til å «gi nærmere bestemmelser om varsling av akutt forurensning i forskrift». Disse varslingssituasjonene er ikke relevant for denne problemstillingen.

Etter forurensningsforskriften § 7-1 skal forskriften kapittel 7 ha «som formål å fremme menneskers helse og trivsel ... ved å sette minstekrav og målsetningsverdier til luftkvalitet og sikre at disse blir overholdt». Formålsbestemmelsen viser ikke hvordan statens myndigheter balanserer andre samfunnsmessige hensyn, men forurensningsloven § 2 nr. 1 viser derimot at «loven skal nyttes for å oppnå en miljøkvalitet som er tilfredsstillende ut fra en samlet vurdering av helse, velferd, naturmiljøet, kostnader forbundet med tiltakene og økonomiske forhold».

Paragraf 7-6 fastsetter de juridiske grenseverdier for luftforurensning. Paragraf 7-10 setter alarmterskler. Vedlegg III setter «helsebaserte vurderingsterskler» for luftforurensningen. Dette tyder på statens myndigheter har tatt stilling til hvilket forurensningsnivå forurensne ikke kan bryte. Likevel, som det er drøftet ovenfor, er nivåene som fastsettes i § 7-6 vesentlig høyere enn i luftkvalitetskriteriene: Døgn grenseverdien for svoveldioksid er satt 525 % høyere, årsgrenseverdien for nitrogendioksid er satt likt, mens døgnverdien er satt 100 % høyere. Døgnverdien for svevestøvet PM₁₀ er satt 67 % høyere og den årlige utslippsgrensen for svevestøvet PM_{2,5} er satt 213 % høyere i forurensningsforskriften. Dette trekker i retning av at statens myndighet ikke har balansert eller innarbeidet miljøhensynene i samsvar med Grunn-

loven § 112. Bestemmelsene gir heller ikke borgeren eller organisasjoner noen miljørettigheter, som kan håndheves av domstolen.

Forskriften implementerer EØS-direktivet om lokal luftkvalitet. Nivåene i direktivet er de samme som i forskriften, noe som taler for at myndighetene selv ikke har vurdert nivåene av luftkvaliteten. Direktivet setter likevel ikke begrensninger til statens myndigheter i å ha strengere miljøkvaliteter etter EØS-avtalen artikkel 73 jf. TFEU artikkel 193. Dette, sammen med de høye luftkvalitetsgrensene, trekker i retning av at lovgivers ikke faktisk tar stilling til miljørettighetene i Grunnloven § 112 .

Bestemmelsen i § 7-3 første ledd viser at anleggseierne som «bidrar vesentlig til fare» for overskridelse av nivåene, har plikter etter denne bestemmelsen. Dette viser at statens myndigheter ansvarliggjør forurensere i samsvar med prinsippet om at det er forurensere som skal betale for miljøforringelser. Fjerde ledd setter retningslinje hvordan «vesentlig fare» skal tolkes. Den viser blant annet at «kun lokalt skapte bidrag medregnes». Videre skal «utslipp fra trafikk på veier ... ses under ett, uavhengig av hvem som eier veiene. Det samme gjelder utslipp fra sammenhengende havneområder med ulike eiere». Som det har blitt redegjort for, er det den samlede biltrafikken som skaper mest luftforurensning av nitrogendioksid og svevestøv. Luftforurensning fra det enkelte transportmiddel er unntatt denne bestemmelsen.

Anleggseieren av offentlig veg er *vegstyremakten* jf. vegloven § 9. Dette tyder på at det er vegstyremakt som har plikter til å «sørge for å gjennomføre nødvendige tiltak for å sikre at de grenseverdier og krav som følger av disse bestemmelsene blir overholdt» jf. forskriften § 7-3. Dette viser at myndighetene har gitt seg selv plikt til å iverksette tiltak etter forskriften. Ut fra en systemtolking av forskriften, legger ikke forurensningsforskriften opp til at borgeren kan få anleggseierens plikter håndhevet av domstolen. Samtidig viser forurensningsforskriften § 7-4 at kommunen «kan» gi «nødvendige pålegg for å sikre at kravene i dette kapitlet overholdes, herunder gi pålegg om gjennomføring av tiltak for å sikre overholdelse av kravene». Dette tyder på at borgen eller organisasjoner ikke kan få forurensningsforskriften § 7-3 håndhevet av en domstol.

Det kan dermed konkluderes med at lovgiver ikke har tatt stilling til miljøspørsmålet i forurensningsforskriften.

4.4.6 Produktkontrolloven

Spørsmålet er dermed om lovgiver har innarbeidet håndhevbare rettigheter og plikter vedrørende luftforurensning i produktkontrolloven. Formålsbestemmelsen i produktkontrolloven § 1 lyder blant annet at loven skal «forebygge at produkter medfører miljøforstyrrelse bl.a. i form av forstyrrelse av økosystemer, forurensning, avfall, støy og lignende». Forarbeidene viser at de «allmenne omsyna ... er ... å motverka helseskade og miljøskipling».¹³⁵ Videre viser lovgiver at den vil «fremja produkttryggleik på to måtar. For det fyrste vil ein slik heimel verka allment førebyggjande. For det andre vil sjølvstøtt gjennomføringa av tiltak i kvart enkelt tilfelle føra til at skaderisikoen minkar for vedkomande produkt».¹³⁶ Det er klart at formålsbestemmelsene ikke gir borgeren rettigheter eller plikter som kan håndheves av domstolen. Loven inneholder heller ikke andre bestemmelser som kan utlede rettigheter eller plikter vedrørende luftforurensning.

4.4.7 Produktforskriften

Spørsmålet er om det foreligger rettigheter eller plikter om luftforurensning i produktforskriften, som borgeren kan få håndhevet av domstolen. Forskriftens § 2-20 med vedlegg IV, tabell 1 og 2 setter krav til kvaliteten på bensin og autodiesel. Pliktene etter denne forskriften retter seg mot den som «importerer, setter sammen, distribuerer eller omsetter» drivstoff, ikke forurenseren.¹³⁷ Dette viser at myndighetene regulerer kvaliteten på fossilt brensel, men hensikt i å «forebygge ... helseskade».¹³⁸ Kvaliteten er fastsatt som krav av statens myndigheter. Dette forhold, gjør det vanskelig anse bestemmelsen som en rettighet eller plikt, som kan håndheves av domstolen. Ut fra nivåene av luftforurensning i 2010 til 2014, kan det videre tyde på at lovgiver ikke tar tilstrekkelig miljøhensyn, slik det er beskrevet i formålet i § 1-1 og Grunnloven § 112.

Det kan dermed konkluderes at lovgiver ikke har tatt stilling til miljøspørsmålet i produktforskriften. Under skal det ses nærmere på bestemmelsen som regulerer utslipp fra vegtrafikken og avgasser fra kjøretøy.

¹³⁵ Ot.prp.nr.65 (1989-1990) s. 2-3

¹³⁶ ibid. s. 2-3

¹³⁷ Produktforskriften § 2-20 første ledd

¹³⁸ ibid. § 1-1

4.4.8 Vegtrafikkloven

Vegtrafikkloven regulerer blant annet «trafikk med motorvogn».¹³⁹ Loven viser ikke til formål om å forebygge helse- eller miljøskader. Dette kan blant annet skyldes av at loven ble vedtatt i 1965, da biltrafikken ikke var like omfattende som i dag. Loven inneholder heller ikke bestemmelser om luftforurensning, miljøet generelt eller konsekvensene av forurensning fra biltrafikken.

Vegtrafikkloven § 6 tredje ledd viser likevel at vegmyndighetene kan fastsette «lavere fartsgrense for bestemte grupper av motorvogner og lavere fartsgrense, for bestemt eller ubestemt tid». Etter straffesaken LB-2014-117147, der lagmannsretten stadfestet tingrettens dom om at miljøfartsgrenser ikke hadde hjemmel etter vegtrafikkloven, vedtok Stortinget i 2013 at midlertidige begrensninger i fartsgrenser kan også sette ut fra «hensynet til miljøet».¹⁴⁰ Lovgiver tar ikke her stilling til *når* myndighetene plikter å fatte slike begrensninger, men at myndighetene har en slik kompetanse, også i de perioder forurensningsforskriftens grenseverdier for svevestøv eller andre former for luftforurensning ikke overskrides. Forvaltningens frie skjønn, strenger for at borgen kan anvende bestemmelsen for domstolen.

Videre gis vegmyndighetene i § 13 annet og femte ledd kompetanse til blant annet å fatte forskrift om «bruk, og om konstruksjon, innretning, vekt, mål og utstyr» på kjøretøyet. En naturlig forståelse av hjemmelsgrunnlaget, har ikke vegmyndighetene kompetanse til å gi direkte bestemmelser som verner om et miljø som sikrer helsen. Under, skal jeg likevel se om forskriften regulerer utslipp fra motorvognen.

4.4.9 Kjøretøyforskriften

Kjøretøyforskriften viser bestemmelser om hvilke tilstand kjøretøy skal ha når den «registreres første gang eller tas i bruk uten registreringsplikt i Norge 1. januar 1995 eller senere».¹⁴¹ Store deler av forskriftene er implementering av EØS-direktiv.

¹³⁹ Vegtrafikkloven § 1 første ledd

¹⁴⁰ Prop.126 L (2012-2013) s. 8

¹⁴¹ Kjøretøyforskriften § 1-1 første ledd

Forskriftens kapittel 25 om avgass setter krav til kjøretøyets utslipp av partikler og gasser i luften. Paragraf 25-1 viser at utgangspunktet er at «motorvogn skal være innrettet, utstyrt og vedlikeholdt slik at den ikke unødig utvikler skadelig eller sjenerende gass eller røyk». Etter § 25-2 er det forbudt å «montere utstyr som øker utslippet av forurensede avgasser». I §§ 25-3 – 25-26 gis det bestemmelser om krav til kjøretøyets grenseverdier for utslipp, som blant annet NO_x og partikler. Slik bestemmelsen er utformet, gir ikke myndighetens kvalitetskrav til avgass noen plikter, som borgeren kan håndheves av en domstol. Kjøretøyforskriften gir heller andre miljørettigheter, som borgeren kan håndheves av domstolen. Spørsmålet er dermed om forskrift om tekniske krav tar stilling til miljøspørsmålet.

4.4.10 Forskrift om tekniske krav til byggverk

I forskrift om tekniske krav til byggverk vises det til at nye byggverk skal «plasseres, prosjekteres og utføres slik at det oppnås tilfredsstillende sikkerhet mot skade eller vesentlig ulempe fra naturpåkjenninger».¹⁴² Paragraf 9-10 første ledd, annet punktum lyder at «utslipp av partikler fra slikt ildsted skal ikke overstige verdier gitt i Norsk Standard NS-3059 Lukkede vedfyrte ildsteder - Røykutslipp - Krav». Den viser at den gjennomsnittlig partikkelutslipp per kilogram forbrent ved, ikke skal overstige 5 gram for ovner med katalysator og 10 gram for ovner med annen teknologi.¹⁴³ Hvilke miljøhensyn Norsk Standard NS-3059 faktisk tar, fremgår ikke. Heller ikke dette kravet til ovner, gir rettigheter eller plikter, som borgeren kan håndheve av domstolen. Eldre vedovner, som anvendes i dag, reguleres ikke i forskriften.

4.4.11 Konklusjon

Dette viser at der det *ikke* finnes andre rettsgrunnlag som operasjonaliserer borgerens miljørettigheter etter Grunnloven § 112 på tilstrekkelig måte: Lovgiver har ikke innarbeidet rettigheter eller plikter vedrørende luftforurensningen, som borgeren kan få håndhevet av en domstol. Dette viser at borgeren kan anlegge søksmål etter Grunnloven § 112 på selvstendig grunnlag.

¹⁴² Byggteknisk forskrift § 7-1 første ledd

¹⁴³ Direktorat for byggkvalitet (2011)

5 Avslutning

5.1 Oppsummering

Denne masteroppgaven har tatt stilling til i hvilken utstrekning helseskader, som følge av lokal luftforurensning, kan gi grunnlag for søksmål etter Grunnloven § 112. Den har vist at høy luftforurensning av nitrogendioksid, svoveldioksid og svevestøv (PM₁₀ og PM_{2,5}), kan ha uønskede helseskader og fatale konsekvenser: Barn, eldre og mennesker med sykdommer er særlig utsatt for denne luftforurensningen.

Grunnloven § 112 første ledd gir «enhver rett på et miljø som sikrer helsen». Oppgaven har redegjort for hvilken luftkvalitetsstandard det kan utledes av grunnlovsbestemmelsen. Denne rettigheten medfører en skranke for både private og statens myndighetenes handlefrihet. Grunnloven § 112 tredje ledd pålegger videre at statens myndigheter har en aktiv handleplikt til å sikre denne luftkvalitetsstandarden. Oppgaven har videre vist at retten til et miljø som sikrer helsen, er en subjektiv, håndhevbar rettighetsbestemmelse.

Grunnloven § 112 annet ledd gir borgeren rett på informasjon på luftkvalitetens tilstand, samt hvilke konsekvenser planlagte og igangsatte tiltak har på luftkvaliteten. Det foreligger statens myndigheter og private en plikt å fremskaffe slik informasjon. Statens myndigheter har videre plikt til å varsle borgeren, der ekstreme nivåer av luftforurensning foreligger.

Masteroppgaven har sett på luftforurensningen i Oslo kommune i tidsrommet 2010-2014. Derneft har den sammenlignet denne luftforurensningen med luftkvalitetsstandarden i Grunnloven § 112 første ledd. Funnene viser at luftforurensning av nitrogendioksid og svevestøvet PM₁₀ i Oslo kommune ikke er i samsvar med luftkvalitetsstandarden i Grunnloven § 112.

Oppgaven har til slutt sett på om denne luftforurensning som truer helsen, er grunnlag for søksmål etter Grunnloven § 112. Dette beror på om statens myndigheter har innarbeidet borgers miljørettighetene etter Grunnloven § 112 i lovverket. Etter en analyse av lovverket, kan det konkluderes med at miljørettigheter etter Grunnloven § 112, ikke er tilstrekkelig operasjonalisert i lovgivningen. Dette viser at helseskader på grunn av lokal luftforurensning er grunnlag for søksmål etter Grunnloven § 112.

5.2 Rettspolitiske betraktninger

Denne masteroppgaven har vist at miljølovgivningen i dag, er stor grad fullmaktslovgivning. Dette gir forvaltningen bred kompetanse til vedta lovgivning i samsvar med Grunnloven § 112. Oppgaven har vist at kompetansen er spredd over flere myndigheter: Tiltak mot høy luftforurensning krever derimot at myndighetene tvers av forvaltningsnivåer og sektorer samarbeider med hverandre.

Et eksempel på dette er forurensningsforskriften § 7-3 første ledd, første punkt som viser at «eier av anlegg som bidrar vesentlig til fare for overskridelse av grenseverdiene i § 7-6, skal ... gjennomføre nødvendige tiltak». I Oslo er det størst grad riksvegen, sammen med enkelte kommunale veger, som medfører dårlig luftkvalitet i hovedstaden. Dette krever både at kommunen og Statens vegvesen samarbeider om felles tiltak, som forbedrer luftkvaliteten for hovedstadens innbyggere. Riksrevisjonen, i sin rapport om luftkvaliteten i norske byer, viser til eksempler fra Oslo, der kommunen ønsket midlertidige forbud mot tungtransport og dieselpersonbiler. Statens vegvesen ønsket derimot ikke et slikt forbudet. Dermed ble det ikke iverksatt tiltak etter forslaget.¹⁴⁴

Slik som rettstilstanden er i dag, kan det virke som om kompetansen er pulverisert over flere myndigheter, noe som åpner for at få effektive tiltak iverksetters for å beskytte individet mot farlig luftforurensning. Dette viser at det foreligger et sterkt behovet for borgeren, å få håndhevet sin miljørettighet etter Grunnloven § 112 av en domstol.

¹⁴⁴ Riksrevisjonen (2015) s. 104

Kildeliste

Lover

- 2011 Lov 24 juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven)
- 2005 Lov 17 juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).
- 2005 Lov 4 mars nr. 12 om handheving av det frie varebyttet innan EØS.
- 2003 Lov 9 mai 2002 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).
- 1999 Lov 21 mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven).
- 1981 Lov 13 mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven)
- 1976 Lov 11 juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven)
- 1965 Lov 18 juni 1965 nr. 4 om vegtrafikk (vegtrafikkloven)
- 1963 Lov 21 juni 1976 nr. 23 om vegar (veglova).
- 1814 Lov 17 mai 1814 nr. 17 Kongeriket Norges Grunnlov [Grunnloven]

Forskrifter

- 2004 Forskrift 1 juni 2004 nr. 922 om begrensning i bruk av helse- og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften)
- 2010 Forskrift 23 mars nr. 489 om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift)
- 2004 Forskrift 1 juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften)
- 1994 Forskrift 4 oktober 1994 om tekniske krav og godkjenning av kjøretøy, deler og utstyr (kjøretøyforskriften)

Forarbeidsregister

Innst. 182 S (2013-2014)	<i>Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag</i>
Innst. 187 S (2013–2014)	<i>Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsforslag</i>
Prop. 126 L (2012-2013)	<i>Endringer i vegtrafikkloven (miljøfartsgrenser)</i>
Dokument 16 (2011-2012)	<i>Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.</i>
Prop. 90 L (2010-2011)	<i>Lov om folkehelsearbeid</i>
Ot.prp. nr. 87 (2005-2006)	<i>Om lov om skipssikkerhet (skipssikkerhetsloven)</i>
Ot.prp. nr. 116 (2001-2002)	<i>Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet</i>
St.meld. nr. 8 (1999-2000)	<i>Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand</i>
Innst.S. nr. 163 (1991-1992)	<i>Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen angående forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven.</i>
Ot.prp. nr. 65 (1989-1990)	<i>Om lov om endring i lov av 11. juni 1976 nr. 79 om produktkontroll.</i>
Dokument nr. 12 (1987-88)	<i>Forslag nr. 15. Forslag fra Einar Førde og Liv Aasen til ny § 110 b, § 103, § 94 eller § 112 i Grunnloven</i>
Ot.prp. nr. 11 (1979-1980)	<i>Om lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)</i>

Domsregister

Rt. 2015 s. 93 [Maria-saken]
Rt. 2015 s. 155
Rt. 2014 s. 110
Rt. 2013 s. 1345
Rt. 2011s. 63
Rt. 2007 s. 1308 [Tomtefeste III]
Rt. 2006 s. 486 [Gardemoen]
Rt. 1993 s. 321
Rt. 1992 s. 182
Rt. 1991 s. 1439 [Norsk Hydro]
Rt. 1976 s. 1 [Kløfta]
LB-2014-117147 [Miljøfartsgrense]

Internasjonale dommer

Fadeyeva v. Russia The European Court of Human Rights, Strasbourg, 30. november
2005.

EFTA Surveillance Authority EFTA COURT, 2. oktober 2015, case E-7/15,
v. The Kingdom of Norway

Sivilombudsmannens uttalelser

Sak 2013/3031 [Snøskutersaken]
Sak 1998-1399 [Greenpeace-saken]

Bøker og artikler

- Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 4. utg., 2002
- Backer, Inge Lorange, «Grunnlovfesting av miljørettslige prinsipper», *Institutt for offentlig retts skriftserie nr. 6/1990*, Universitetet i Oslo (1990)
- Bugge, Hans Christian, *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 4. utg., 2014
- Bårdsen, Arnfinn, «De nordiske høyesterettene som konstitusjonsdomstoler: Noen nyere utviklingslinjer i Norges Høyesterett», *Tale for Nordisk høyesterettsdommerseminar* (2015), <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/artikler-og-foredrag/nordiske-konstitusjonsdomstoler---stockholm-mars-2015.pdf> Sist besøkt: 24.11.15
- Fauchald, Ole Kristian, «Forfatning og miljøvern – en analyse av Grunnloven § 110 B», *Tidskrift for Rettsvitenskap*, s. 1 – 84, årg. 01-02 (2007)
- Fauchald, Ole Kristian, «Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning», *Festskrift til Inge Lorange Backer* (2016)
- Fauchald, Ole Kristian, «Grunnloven § 112», *Kommentarutgave til Grunnloven* (2016)
- Forouzanfar m.fl., «Global, regional, and national comparative risk assessment of 79 behavioural, environmental and occupational, and metabolic risks or clusters of risks in 188 countries, 1990–2013: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2013», *Lancet* (2015), [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(15\)00128-2](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(15)00128-2) Sist besøkt: 24.11.15
- Smith, Eivind, *Konstitusjonelt demokrati: statsforfatningsretten i prinsipielt og komparativt lys*, 2.utg., 2010

Rapporter og utredninger

- Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å sikre god luftkvalitet i byområder*, Dokument 3:3 (2015–2016), 2015, <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Documents/2015-2016/LuftkvalitetBy.pdf> Sist besøkt: 24.11.15

Miljødirektoratet, *Skjerpede grenseverdier for svevestøv i forurensningsforskriftens kapittel 7 om lokal luftkvalitet - anmodning om høringsuttalelser*, 2015,

<http://www.miljodirektoratet.no/Global/dokumenter/horinger/Skjerpede%20grenseverdier%20for%20svevestøv%20i%20forurensningsforskriftens%20kapittel%207%20om%20lokal%20luftkvalitet%20-%20anmodning%20om%20høringsuttalelser.pdf?epslanguage=no> Sist besøkt: 24.11.15

Oslo kommune, *Årsrapport 2014 – Luftkvaliteten i Oslo*, 2015,

http://www.luftkvalitet.info/Libraries/Rapporter/Oslo_årsrapport_2014.sflb.ashx Sist besøkt: 24.11.15

Det europeiske miljøbyrå (EEA), *Air quality in Europe — 2014 report*, 2014,

http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2014/at_download/file Sist besøkt: 24.11.15

Verdens helseorganisasjon (WHO), *Burden of disease from Household Air Pollution for 2012*, 2014,

http://www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/FINAL_HAP_AAP_BoD_24March2014.pdf Sist besøkt: 24.11.15

Folkehelseinstituttet og Miljødirektoratet, *Rapport 2013:9 Luftkvalitetskriterier*, 2013,

<http://www.fhi.no/dokumenter/5f190bc3fa.pdf> Sist besøkt: 24.11.15

Direktorat for byggkvalitet, *Veiledning om tekniske krav til byggverk § 9-10*, 2011,

<http://dibk.no/no/BYGGEREGLER/Gjeldende-byggeregler/Veiledning-om-tekniske-krav-til-byggverk/>

Nordisk Ministerråd, *Renere luft i våre lunger*, 2007, [http://norden.diva-](http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:701131/FULLTEXT01.pdf)

[portal.org/smash/get/diva2:701131/FULLTEXT01.pdf](http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:701131/FULLTEXT01.pdf) Sist besøkt: 24.11.15

Verdens helseorganisasjon (WHO), *Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulfur dioxide*, 2006,

http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/69477/1/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_eng.pdf Sist

besøkt: 24.11.15